Toezichthouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte
- een internationale vergelijking -

Jan Terpstra
Bas van Stokkom
Ruben Spreeuwers

2013

Radboud Universiteit te Nijmegen
Criminologisch Instituut
Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Radboud Universiteit Nijmegen

Inhoudsopgave

Voorwoord

Deze studie is tussen augustus 2012 en februari 2013 uitgevoerd in opdracht van het WODC van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. In deze studie zijn de toezichthoudende en handhavende functies met betrekking tot de openbare ruimte in vier verschillende landen (Engeland & Wales, Oostenrijk, België, en Canada) onderzocht. Daarbij heeft een vergelijking plaatsgevonden met functionarissen als stadswachten en Boa's in het (semi)publieke domein in Nederland. In het onderzoek wordt nagegaan wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen deze landen, en welke ontwikkelingen op dit terrein de komende jaren denkbaar zijn.

De onderzoekers zijn veel dank verschuldigd aan de vele buitenlandse informanten en sleutelpersonen die hun medewerking aan het onderzoek hebben verleend en bereid waren ons van nadere informatie te voorzien. Onze dank gaat voorts uit naar de leden van de begeleidingscommissie die versies van hoofdstukken van het rapport van commentaar hebben voorzien en suggesties hebben gegeven ten behoeve van dit onderzoek. Deze commissie bestond uit de volgende leden: de heer L.H.J. Adams (Tilburg Law School) (voorzitter), mevrouw E.A. Coolman (MinVenJ/DRb), de heer A.B. Engberts (MinVenJ/DGPol), de heer J.M.L. Pattijn (Regiopolitie Hollands-Midden), de heer J. Verbaan (Strafrecht Erasmus Universiteit) en mevrouw W.M. de Jongste (MinVenJ/WODC) Wij danken hen voor hun inbreng. Tenslotte willen wij ook twee medewerkers van onze eigen Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit te Nijmegen bedanken, namelijk mevrouw M.A.D.W. de Jong (Staatsrecht Radboud Universiteit) die een eerste versie van het gehele manuscript heeft doorgelezen om ons voor juridische missers te behoeden en de heer T. Eikenaar (Criminologisch Instituut Radboud Universiteit) die veel informatie ten behoeve van Hoofdstuk 2 (Nederland) heeft aangedragen.

Het onderzoeksteam,
Criminologisch Instituut Radboud Universiteit, Nijmegen maart 2013

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Pluralisering van de politiefunctie

De afgelopen ruim twintig jaar is in Nederland stap voor stap een nieuwe verdeling ontstaan in de verantwoordelijkheden voor de zorg voor veiligheid. Veiligheidszorg wordt niet langer beschouwd als slechts een verantwoordelijkheid van politie en justitie. Andere partijen, zowel publiek, als privaat, hebben in toenemende mate taken op zich genomen in het voorkomen en bestrijden van overlast, sociale wanorde en criminaliteit. Deels zijn zij daartoe door de overheid gestimuleerd en op hun verantwoordelijkheden aangesproken. Deels hebben deze partijen daartoe zelf het initiatief genomen, bijvoorbeeld uit onvrede over de ernst van de veiligheidsproblemen en de daarbij geleden schade, en de in hun ogen tekortschietende aanpak die tot dan toe werd gevolgd. Het gevolg is dat daarmee in Nederland een nieuw en vaak onoverzichtelijk veiligheidscomplex ontstaan, waaraan vele partijen een bijdrage leveren, zowel op landelijk, als lokaal niveau (Terpstra, 2010a).
Met deze ontwikkeling heeft ook de overheid een op veel punten andere positie en rol gekregen. Daarom wordt wel gesproken van een verschuiving in de veiligheidszorg van *government* naar *governance* (Crawford, 1997; Johnston en Shearing, 2003). Deze ontwikkeling doet zich de afgelopen twee decennia overigens ook voor in veel andere beleidsterreinen en sectoren (Newman, 2001).
Een vergelijkbare verandering heeft zich de afgelopen twee decennia in Nederland voorgedaan met betrekking tot het toezicht en de handhaving in de publieke ruimte. Vanaf het begin van de jaren negentig zijn in Nederland dit toezicht en handhaving niet meer de exclusieve taken van de politie. In toenemende mate zijn er naast de politie andere, nieuwe toezichthouders en handhavers gekomen die hun werk verrichten onder het oog van het publiek. Het gaat daarbij om een complex geheel van beroepsgroepen die werkzaam zijn zowel in het publieke domein (op straat, plein, markt of in een horecagebied), als in semipublieke gebieden die privaat eigendom zijn, maar die vanuit hun functie voor het publiek (vrij) toegankelijk zijn en die door burgers in de regel als publiek (toegankelijk) terrein worden ervaren (zoals grote winkelcentra of bedrijventerreinen).
De complexiteit van dit nieuwe veld van toezicht en handhaving is nog groter omdat het niet alleen om publieke en semipublieke ruimte gaat, maar ook om de inzet van zowel publieke, als private functionarissen. Deze kunnen bovendien hun werk doen in opdracht van zowel publieke, als private opdrachtgevers (vgl. Bayley en Shearing, 2001; Terpstra, 2010a). Voorbeelden van deze nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte in Nederland zijn onder meer stadswachten, gemeentelijke toezichthouders, politiesurveillanten, particuliere beveiligers in een horecagebied, buurtconciërges, parkeerbeheerders, verkeerscontroleurs, boa's, Medewerkers Toezicht & Veiligheid, gemeentelijke boa's (ook wel genoemd: goa's, gemeentelijke opsporingsambtenaren), en meer recent winkelboa's en private boa's. De lijst is zonder al te veel moeite verder uit te breiden. Deze verschillende typen toezichthouders en handhavers blijken soms naast elkaar werkzaam. Zo liet een inventarisatie van ongeveer tien jaar geleden al zien dat in Amsterdam per deelgemeente soms wel dertien tot vijftien verschillende toezichthouders (naast de politie) werkzaam zijn (Bicknese en Slot, 2003).
Per categorie van toezichthouders en handhavers verschillen bovendien de juridische basis op grond waarvan het werk wordt uitgevoerd, de taken, bevoegdheden, maar ook de uitrusting en de uniformen waarmee men het werk verricht. Voor vermoedelijk de meeste burgers zal dit een vaak onoverzichtelijk en moeilijk te doorzien geheel vormen. Onduidelijk zal het voor hen vaak zijn wat de verschillen zijn tussen al deze geüniformeerde beroepsgroepen, wat hun bevoegdheden en werkvelden precies inhouden en waarin deze verschillen van die van de 'gewone' politie.

In de (vooral Engelstalige) internationale wetenschappelijke literatuur worden verschillende termen gebruikt om de opkomst van deze nieuwe toezichthouders en handhavers mee aan te duiden. Zo wordt gesproken van het ontstaan van '*plural policing*' (Loader, 2000; Crawford et al., 2005; Jones en Newburn, 2006a) en van een ontwikkeling waarin de termen *police* en *policing*, die ooit direct aan elkaar gekoppeld waren, nu steeds meer duiden op verschijnselen die slechts deels overlappen

(Loader, 2000; Crawford, 2003). *Policing* (politiewerk) wordt namelijk steeds meer ook aangetroffen binnen andere organisaties dan de (reguliere) politie. De uitkomsten van deze ontwikkelingen worden eveneens op uiteenlopende wijzen getypeerd, bijvoorbeeld als het ontstaan van een politiecomplex (Hoogenboom, 1994) of van een '*police extended family*' (Johnston, 2003 en 2005).
De hier kort geschetste ontwikkelingen leiden niet alleen tot een onoverzichtelijk en buitengewoon complex geheel van toezichthouders- en handhavers in de (semi)publieke ruimte, maar roepen ook uiteenlopende vragen op. Wat zijn de achtergronden van deze pluralisering van de politiefunctie? Welke taken nemen deze nieuwe beroepsgroepen op zich? Van welke bevoegdheden kunnen zij daarbij gebruik maken en wat is daarvan de juridische basis? Hoe staat het met het toezicht en de regie over hun werk? Op welke wijze wordt samengewerkt met de politie? Hoe vindt bescherming plaats van de positie van burgers? Deze vragen hebben niet alleen betrekking op (formele) regelingen en voorschriften, maar ook op de wijze waarop deze in de praktijk worden toegepast.

De hier slechts kort aangeduide ontwikkelingen treden niet alleen op in Nederland, maar ook in veel andere landen, zowel binnen als buiten Europa. Afgaande op één van de weinige beschikbare internationale overzichten op dit terrein (Jones en Newburn, 2006a), mag worden verondersteld dat zich in de wijze waarop deze ontwikkelingen concreet vorm krijgen, naast overeenkomsten ook verschillen voordoen met de wijze waarop de pluralisering van de politiefunctie in Nederland is verlopen. Bovendien mag worden verwacht dat deze ontwikkelingen in de verschillende landen deels overeenkomstige deels verschillende problemen en vraagstukken oproepen. Vanuit het perspectief van Nederland is het relevant te weten hoe deze ontwikkelingen elders zijn gegaan, en ook hoe men in de andere landen antwoorden heeft proberen te vinden op de vragen die zich daarbij voordoen.

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van een onderzoek naar deze pluralisering van de politiefunctie in een aantal landen. In deze studie wordt voor enkele landen nagegaan welke nieuwe toezichthouders en handhavers er in de (semi)publieke ruimte zijn, welke ontwikkelingen en achtergronden aan hun opkomst hebben bijgedragen, welke taken en bevoegdheden zij in hun werk hebben en welke positie zij innemen. Daarbij wordt tevens nagegaan welke relevante problemen en knelpunten zich hierbij voordoen en welke antwoorden daarop in de loop van de tijd in verschillende landen zijn gegeven. De achtergrond van deze studie is mede de vraag wat van de ervaringen met *plural policing* in andere landen mogelijk is te leren voor de situatie in Nederland.

Alvorens nader in te gaan op de vraagstelling van deze studie en op de hierbij gehanteerde onderzoeksopzet, wordt eerst een overzicht gegeven van factoren en achtergronden die in de internationaal beschikbare wetenschappelijke literatuur vaak worden genoemd als achtergronden van de opkomst van de nieuwe toezichthouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte (par. 1.2). Vervolgens worden de probleem- en vraagstelling van deze studie geformuleerd (par. 1.3), waarna de opzet van het onderzoek en de daarbij gehanteerde onderzoeksmethoden aan bod komen (par. 1.4). Een korte schets van de opbouw van de hierna volgende hoofdstukken sluit dit af (par. 1.5).

1.2 Achtergronden

De opkomst van de nieuwe toezichthouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte wordt in de internationale wetenschappelijke literatuur vaak geplaatst tegen de achtergrond van een complex geheel van maatschappelijke, politieke en economische omstandigheden en ontwikkelingen. Deze factoren en omstandigheden grijpen vaak op elkaar in en lijken elkaar zo te versterken (Bayley en Shearing, 2001; Crawford, 2003 en 2006b; Crawford en Lister, 2006; Jones en Newburn, 1999 en 2006b; Newburn, 2001; Van Steden, 2007; Terpstra en Kouwenhoven, 2004; Terpstra, 2010a). Hier moet worden volstaan met een beknopte schets van de belangrijkste factoren.

In de eerste plaats is de opmars van nieuwe toezichthouders en handhavers ingegeven door de zorgen die veel burgers zich maken over de veiligheid. Vele onderzoeken laten zien dat deze onveiligheidsgevoelens slechts deels zijn te herleiden tot het heersende niveau van objectieve onveiligheid (Van der Vijver, 2004). Algemene gevoelens van onbehagen (in navolging van Giddens (1991) wordt ook wel gesproken van ontologische onzekerheid) lijken hier een belangrijke rol te spelen. De afgelopen tien tot twintig jaar lijkt mede als gevolg hiervan een groeiend aantal burgers in Nederland te vragen om een duidelijk en tastbaar optreden van de overheid tegen bedreigingen voor de veiligheid. Deze zou vooral vorm moeten krijgen door een zichtbare aanwezigheid van geüniformeerden op straat. Met het toegenomen belang van veiligheid op de politieke agenda zijn overheden in Nederland de afgelopen twee decennia meer bereid (geweest) aan deze vraag en behoefte tegemoet te komen.
Met de toenemende vraag naar politie en politiewerk wordt steeds duidelijker dat er grenzen zijn aan het vermogen van deze instantie hieraan tegemoet te komen, ondanks de sterke groei die de Nederlandse politie de afgelopen 25 jaar heeft doorgemaakt (Haagsma et al., 2012). Onder invloed hiervan is er het afgelopen decennium een groeiende druk geweest op de politie om zich meer te concentreren op haar 'kerntaken' (Van der Vijver, Meershoek en Slobbe, 2001; Terpstra, Gunther Moor en Van Stokkom, 2010). Mede om die reden wordt geprobeerd andere partijen een grotere verantwoordelijkheid te geven in de zorg voor veiligheid. In Nederland hebben onder andere in het kader daarvan gemeenten sinds de tweede helft van de jaren tachtig een centrale rol gekregen in het lokale veiligheidsbeleid (Van Steden, 2011). Dit uit zich onder meer in de grotere verantwoordelijkheid van gemeenten in de uitvoering van toezicht en handhaving op straat. In dit verband is ook van belang dat in Nederland mede onder invloed van het bedrijfsmatig denken en een sluipende centralisatie de afgelopen twee decennia de afstand tussen de politie en lokale samenleving en bestuur (vooral in niet-stedelijke gebieden) is toegenomen (Terpstra, 2004). Gemeenten proberen de afgelopen ongeveer tien jaar het gat dat zo ontstaat in het toezicht op straat met eigen middelen te dichten.
Dit is in Nederland mede mogelijk gemaakt door het beleid van de landelijke overheid over de afgelopen jaren. Het aantal stadswachten en buitengewoon opsporingsambtenaren op het publieke domein is de afgelopen twee decennia sterk gegroeid. De mogelijkheden voor bestuurlijke handhaving zijn de laatste jaren aanzienlijk verruimd met de invoering van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en de bestuurlijke strafbeschikking overlast. In 2011 is met de zogenaamde BOA-circulaire meer duidelijkheid ontstaan over de bevoegdheden en werkdomeinen van buitengewoon opsporingsambtenaren, onder meer voor hen die werken in de publieke ruimte. Deze circulaire biedt bovendien onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid tot het inhuren door gemeenten van private beveiligers voor boa-werkzaamheden in de publieke ruimte.
Daarnaast besluit ook het bedrijfsleven vaker particuliere beveiligers in te huren. Dit gebeurt niet alleen om de eigen gebouwen en terreinen te bewaken, maar ook voor het toezicht op de omliggende deels publieke, deels semipublieke bedrijventerreinen, industriegebieden (Terpstra en Kouwenhoven, 2004) en winkelcentra.
De opmars van de nieuw toezichthouders en handhavers wordt ook vaak geplaatst tegen de achtergrond van belangrijke veranderingen in de stedelijke economie en ruimte. Veiligheid krijgt op centrale stedelijke locaties een grote economische betekenis, bijvoorbeeld als voorwaarde om toeristen, uitgaanspubliek of bezoekers naar grote, vertier biedende evenementen te trekken (Van Steden, 2009). Toezicht en regulering van veiligheidsrisico's zijn in toenemende mate voorwaarden om stadscentra, winkelgebieden of uitgaanslocaties economisch te laten floreren. Deze zijn afhankelijk van toeristen, dagjesmensen, feestgangers en andere consumenten die zich in hun bezoekkeuze en uitgaven mede laten leiden door het veiligheidsimago van locaties.
Daarnaast ontstaan vooral in stedelijke gebieden mengvormen van publieke en private ruimte. Voorbeelden hiervan zijn grote (vaak overdekte) winkelcentra. Op deze locaties van '*mass hybrid property*' (Jones en Newburn, 1999; Kempa, Stenning en Wood, 2004) wordt voor het toezicht vaker beroep gedaan op toezichthouders in dienst bij particuliere beveiligingsbedrijven. Hoewel door burgers deze locaties in de regel ervaren worden als publiek terrein, houdt de politie hier vaak

afstand tot het dagelijks toezicht of maakt zoals in het geval van Hoog Catharijne haar bijdrage in het toezicht afhankelijk van private financiering door winkeliers (Van Steden, 2007).
Vooral in de jaren tachtig en negentig werden om redenen van kostenreductie en bezuinigingen allerlei functies opgeheven die primair een ondersteunende en dienstverlenende taak hadden, maar die daarnaast een belangrijke (informele en secundaire) sociale controlefunctie uitoefenden, zoals conciërges, conducteurs, perronwachten en huismeesters (Newburn, 2001; Jones en Newburn, 2002). In een later stadium, toen men zich de consequenties van het verlies van deze functies voor de sociale controle realiseerde, is geprobeerd het toezicht op een meer formele manier te herstellen door het aanstellen van toezichthouders of het inhuren van particuliere beveiligers.

De hier genoemde factoren zijn vooral bekend uit Angelsaksische en in mindere mate Nederlandse wetenschappelijke literatuur. Onduidelijk is vaak in hoeverre deze analyses ook relevant zijn voor andere landen. Zo is met uitzondering van het reeds genoemde overzichtswerk van Jones en Newburn (2006a) weinig bekend over de vraag in hoeverre zich in andere landen vergelijkbare processen van pluralisering van de politiefunctie hebben plaatsgevonden en welke verschillen daartussen bestaan. Onduidelijk is vaak ook in hoeverre de hier genoemde maatschappelijke, politieke en economische achtergronden van *plural policing* in andere landen ook aanwezig zijn of waren, welke betekenis en invulling ze daar hebben, en in hoeverre ze ook daar aan de opkomst van nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte hebben bijgedragen.

1.3 Vraagstelling onderzoek

Om verschillende redenen is het van belang internationaal vergelijkend onderzoek te doen naar de opkomst van nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte. Verwacht mag worden dat veel landen met deze ontwikkeling te maken hebben (zie onder meer het overzicht van Jones en Newburn, 2006a). Tegelijk is het van belang zicht te krijgen op de verschillen die zich daarbij kunnen voordoen. Op het eerste gezicht vergelijkbare ontwikkelingen kunnen in een ander land met een andere maatschappelijke en culturele context een geheel andere betekenis en invulling krijgen. Juist dat maakt het in kaart brengen van deze ontwikkelingen in meerdere landen lastig. Niet alleen verschillen de inrichting van een *policing* bestel en de juridische basis daarvan per land, ook doen zich vermoedelijk moeilijk te duiden verschillen voor in betekenis van termen, gevoeligheden die zich in een bepaalde context voordoen, en motieven en belangen die bij betrokken partijen een rol kunnen spelen. Deze kunnen verwijzen naar historische en culturele omstandigheden die voor buitenstaanders soms niet gemakkelijk zijn te herkennen, maar voor ingewijden in het betreffende land soms zo vanzelfsprekend zijn dat zij deze nauwelijks meer opmerken (Nelken, 1994; 2002).
Het belang van internationaal vergelijkend onderzoek naar de opkomst en groei van nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte is ook van belang omdat het meer zicht kan bieden op de omstandigheden en factoren die daaraan bijdragen. Door de blik te verbreden naar andere landen, blijken mogelijk oorzaken die in de Nederlandse context bijna natuurlijk leken, misschien niet zo vanzelfsprekend. Mogelijk ook dat andere relevante achtergronden naar voren komen, die in de eigen context over het hoofd werden gezien (Jones en Newburn, 2006b).
Tot slot, en in dit verband niet het minst belangrijk, internationaal vergelijkend onderzoek biedt wellicht mogelijkheden van ervaringen elders te leren. Verwacht mag worden dat de opkomst van nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte, ondanks de verschillen die zich daarin voordoen, in verschillende landen vergelijkbare problemen en vraagstukken met zich mee kan brengen. De vraag is dan ook van belang welke oplossingen en antwoorden daarvoor elders zijn gevonden. Gedacht kan worden aan onder meer vragen zoals: welke bevoegdheden en taken hebben deze nieuwe beroepsgroepen, hoe is de verhouding tot het werk van de politie, wordt met de politie samengewerkt, wie heeft de sturing en regie over deze nieuwe beroepsgroepen, hoe is de herkenbaarheid voor burgers bij deze toezichthouders en handhavers geregeld, in hoeverre wordt ook private veiligheidszorg ingezet voor toezicht en handhaving in de publieke ruimte, onder welke

voorwaarden vindt dat plaats, welke middelen zijn er voor burgers zich te verweren indien zij het niet eens zijn met het optreden van deze toezichthouder en handhavers?
Aan deze thema's kunnen fundamentele vraagstukken ten grondslag liggen. Deze kunnen veel verder gaan dan alleen maar overwegingen van praktische aard of van effectiviteit. De antwoorden die op deze achterliggende vragen worden gegeven, kunnen eveneens per land uiteenlopen. In hoeverre speelt er in de verschillende landen een notie over veiligheidszorg als publiek belang (Loader en Walker, 2007) een rol en welke invulling wordt daar dan aangegeven? In hoeverre spelen hier opvattingen een rol over bijvoorbeeld het geweldsmonopolie van de overheid, de verhouding tussen landelijke overheid en lokale overheden, de mogelijkheden of wenselijkheden overheidstaken over te laten aan marktpartijen, de relatie tussen overheid en burgers en de noodzaak van rechtswaarborgen voor burgers ten aanzien van het optreden van geüniformeerde instanties op straat?

Op grond van het voorgaande kan de algemene vraagsteling van dit onderzoek als volgt worden geformuleerd:

> Welke toezichthouders en handhavers zijn er in andere landen met taken ten aanzien van sociale veiligheid in de (semi)publieke ruimte, welke positie nemen zij in, welke ervaringen zijn daarmee opgedaan, en wat is daarvan te leren voor de Nederlandse situatie?

Deze vraagstelling valt uiteen in een aantal deelvragen. Deze moeten elk beantwoord worden voor de verschillende landen waarin het onderzoek plaatsvindt.

a. Wat zijn de achtergronden van de aanwezigheid van uiteenlopende toezichthouders en handhavers ten aanzien van sociale veiligheid in de (semi)publieke ruimte? Hoe wordt hun werk ingevuld en binnen welke bestuurlijke en organisatorische context functioneren zij? Welke overwegingen hebben daarbij een rol gespeeld?
b. Welke taken en bevoegdheden hebben zij en op welke domeinen? Hoe is dit geregeld? Welke eisen en (kwaliteits)voorwaarden worden daaraan gesteld?
c. Wat zijn de belangrijkste knelpunten en problemen die zich voordoen en voordeden in het werk van deze toezichthouders en handhavers? Wat zijn daarvan de belangrijkste achtergronden?
d. In hoeverre en op welke wijze speelt de private veiligheidszorg een rol in de uitoefening van deze toezichts- en handhavende functies? Welke voorwaarden gelden daarbij?
e. Op welke wijze wordt door de toezichthouders en handhavers samengewerkt met andere partijen, waaronder de politie? Hoe vinden sturing en regie plaats met betrekking tot hun werk? In hoeverre en op welke wijze is bij de samenwerking sprake van informatie-uitwisseling en onder welke voorwaarden? Heeft een verschuiving plaatsgevonden van taken van de politie naar deze toezichthouders en handhavers? In hoeverre is sprake van afstemming of concurrentie met het werk van de politie?
f. In hoeverre en hoe is geregeld dat deze functionarissen voor burgers herkenbaar zijn? In hoeverre en op welke wijze is de bescherming van burgers tegen misbruik of oneigenlijk gebruik van bevoegdheden geregeld?
g. In hoeverre roept de aanwezigheid van deze toezichthouders en handhavers in het betreffende land (publiek) debat op? Waarover gaan deze discussies?
h. Wat valt uit de regelingen, ervaringen en discussies te leren voor beleid en praktijk in Nederland?

Op drie punten is een korte aanvulling nodig op deze formulering van de vraagstelling. Ten eerste, bij de voorgaande vragen gaat het zowel om (formele) regelingen en procedures, als om de praktijk van dit toezichthoudend en handhavend werk.
Ten tweede, het is niet het doel van dit onderzoek voor de verschillende landen de uitvoering van het toezichthoudend en handhavend werk gedetailleerd in kaart te brengen. Daartoe zou immers een ander meer diepgravend onderzoek nodig zijn, waarbij uitgebreid in deze landen eigen veldwerk zou moeten plaatsvinden. In plaats daarvan richt dit onderzoek zich voor wat betreft de praktijken

van toezicht en handhaving slechts op het in grote lijnen in kaart brengen daarvan. Dat geldt overigens ook voor de beschrijving van de formele regelingen in de afzonderlijke landen.
Ten derde, in de vraagstelling wordt gesproken over toezichthouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte. Deze omschrijving omvat functionarissen die vergelijkbaar zijn met de volgende vier categorieën van toezichthouders en handhavers in Nederland:

- gemeentelijke toezichthouders voor de publieke ruimte (vaak aangeduid als stadswachten);
- buitengewoon opsporingsambtenaren die werkzaam zijn op Domein 1 ('publieke ruimte') zoals onderscheiden in de *Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar* (Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2011);
- private beveiligers die in opdracht van een gemeente werken als toezichthouder of boa in de publieke ruimte;
- private beveiligers die in opdracht van private partijen toezicht houden in publiekelijk toegankelijke, maar private gebieden (zogenaamde semipublieke gebieden) en/of daar de geldende regels handhaven.

Het is op voorhand niet uitgesloten dat er daarnaast in de onderzoekslanden nog andere categorieën toezichthouders en handhavers worden gevonden die voor dit onderzoek relevant zijn. Deze zullen in dat geval worden meegenomen in dit onderzoek. Op voorhand worden echter enkele categorieën in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, namelijk lokale handhavers die zich alleen of hoofdzakelijk bezighouden met handhaving van parkeerregels, met toezicht/handhaving in het openbaar vervoer, van milieuvoorschriften en worden ingezet bij grote evenementen. Belangrijkste overweging hierbij is dat in de meeste gevallen bescherming of bevordering van de sociale veiligheid in de publieke ruimte geen centraal onderdeel vormt van het werk, dit in tegenstelling tot de groepen die wel in het onderzoek worden meegenomen.

1.4 Opzet onderzoek en gehanteerde methoden

1.4.1 Enkele overwegingen

Reeds vaak is geconstateerd dat internationaal vergelijkend onderzoek op het terrein van politie en justitie vaak lastig is. Daarbij wordt vaak op twee omstandigheden gewezen (Jones en Newburn, 2006b). Deze lijken ook relevant voor dit internationale onderzoek naar toezicht en handhaving in de publieke ruimte.
In de eerste plaats ontbreken vaak betrouwbare data die een vergelijking over landen mogelijk maken. Zo bleek het in dit onderzoek vaak onmogelijk gegevens te krijgen over de vraag hoeveel publieke en private toezichthouders en handhavers in een land werkzaam zijn in de publieke ruimte. Dit verschijnsel doet zich vooral voor op lokaal niveau en is afhankelijk van lokale instanties. De wijze waarop het wordt ingevuld, blijkt vaak per locatie sterk te verschillen. Als gevolg hiervan ontbreekt op landelijk niveau meestal het overzicht over de hoeveelheid toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte. Ook gegevens over bijvoorbeeld opvattingen van burgers over de nieuwe toezichthouders/handhavers ontbreken nagenoeg, laat staan dat een zinvolle vergelijking hiervan mogelijk zou zijn.
Ten tweede is internationaal vergelijkend onderzoek vaak lastig vanwege moeilijk te doorgronden verschillen in context. Het gaat daarbij deels om verschillen in regelgeving of juridische terminologie. Dat is echter nog niet het grootste probleem. Deze contextuele elementen laten zich naar verhouding nog gemakkelijk achterhalen en verwoorden. Een voorbeeld hiervan is Oostenrijk, waar het begrip openbaar gebied (en daarmee publiek domein) een andere betekenis heeft dan in Nederland en waar onbekendheid daarmee tot misverstanden zou kunnen leiden.[1] Veel lastiger is voor een relatieve buitenstaander in de regel de ongeschreven en informele context te doorgronden. Het gaat daarbij om een verleden en tradities die in een bepaald land een sterke rol

[1] Zie Hoofdstuk 4 Oostenrijk.

blijken te spelen, om gevoeligheden, emoties en soms verborgen belangen. Zo kunnen het gevoerde beleid en het functioneren van instituties bijvoorbeeld afhankelijk zijn van de mate waarin in het betreffende land vertrouwen bestaat of verondersteld wordt tussen burgers en overheid (Nelken, 1994). Informatie over dergelijke thema's is vaak veel lastiger te achterhalen en voor een buitenstaander op waarde te schatten. Het probleem wordt door Nelken (2002: 180) krachtig samengevat:

> *'Our guiding problem must be: how can we be sure that we are comparing 'like with like', both in terms of the distinctive elements (-) and in terms of its place in the larger culture?'*

Het gevolg is dat in veel internationaal vergelijkend onderzoek wordt volstaan met een wat Nelken (2002: 179) noemt: *'comparison by juxtaposition'*, een bundeling van losse beschrijvingen van elk afzonderlijk land. De ervaring leert dat alleen het komen tot dergelijke beschrijvingen per land al een grote investering kan vragen. Probleem hierbij is echter ook dat de afzonderlijke beschrijvingen vaak worden opgesteld door vertegenwoordigers uit de landen zelf. Daarom ontbreekt daarbij in veel gevallen een gemeenschappelijke focus. Bovendien wordt de eigenlijke internationale vergelijking tussen de landen vaak maar achterwege gelaten. Het al vaker genoemde overzichtswerk van Jones en Newburn (2006a) is hiervan een voorbeeld.

De hier genoemde problemen met internationaal vergelijkend onderzoek zijn deels te ondervangen (vgl. Nelken, 1994; 2002). Ten eerste is het van belang de landenbeschrijving niet over te laten aan onderzoekers uit de betreffende landen. Niet alleen zal dan de focus per landenstudie gemakkelijk kunnen verschillen, maar bovendien zal het cruciale element vaak ontbreken, namelijk de link tussen de situaties in verschillende landen. Deze moet al in de afzonderlijke landenstudies zichtbaar zijn. Sommige elementen zijn alleen interessant omdat ze in een ander land anders gaan. Ontbreekt dat perspectief dan worden belangrijke elementen in de vergelijking gemist. In de tweede plaats is het van belang niet alleen op basis van afstandelijke informatie dergelijk onderzoek te doen. Dat houdt in dat deze landen door de onderzoekers zelf moeten worden bezocht. Daar moet met uiteenlopende informanten worden gesproken en moeten soms ook observaties worden gedaan. Ten derde zal om zowel praktische als inhoudelijke redenen dergelijk onderzoek zich vaak moeten beperken tot een klein aantal landen (Nelken, 2002). Bij de opzet van dit onderzoek is met deze overwegingen zoveel mogelijk rekening gehouden.

1.4.2 Selectie van landen

Verschillende criteria zijn gehanteerd bij de selectie van de vier landen waar dit onderzoek zich op richt. Deze zijn te herleiden tot de onderliggende overweging dat dit onderzoek mede bedoeld is om voor Nederland te kunnen leren van ervaringen in het buitenland. Daarom is de selectie van onderzoekslanden van belang.

Vier criteria zijn bij de selectie gebruikt. Ten eerste moet in het betreffende land in voldoende mate gesproken kunnen worden van plural policing.

Ten tweede moet de situatie in het betreffende land niet te sterk verschillen van die in Nederland. Soms gaat het om een maatschappelijke context die zo sterk verschilt van de Nederlandse dat ervaringen daar opgedaan zich moeilijk laten vertalen naar Nederland. Om deze reden zijn landen als Zuid-Afrika en Brazilië hier buiten beschouwing gebleven hoewel beide beschikken over een omvangrijke private veiligheidssector die bovendien uiteenlopende (semi)publieke functies vervult. Soms heeft de pluralisering van de politiefunctie er een geheel andere invulling gekregen waardoor het verschil met Nederland erg groot is. Daarom worden de V.S. buiten beschouwing gelaten. De private veiligheidssector is daar in de steden zo sterk dat er geen ruimte is voor publieke toezichthouders en handhavers naast de reguliere politie (Manning, 2006). Vanuit de Nederlandse context bezien zijn echter juist de publieke toezichthouders en handhavers het meest relevant.

Ten derde is gestreefd naar diversiteit in de wijze waarop in de te onderzoeken landen de pluralisering van de politiefunctie vorm heeft gekregen. Op dit punt is bij gebrek aan informatie van te voren echter nauwelijks een strak beredeneerde selectie van landen mogelijk. Er moet daarom worden afgegaan op meer algemene overwegingen. Om deze reden is gekozen voor één land buiten Europa, een Angelsaksisch georiënteerd land en een land met een continentale traditie, waar vaak

de invloed van neoliberale opvattingen over privatisering en terugdringing van de overheid minder invloed hebben gehad.
Ten vierde hebben bij de selectie van landen praktische overwegingen een rol gespeeld. Dit onderzoek moest in een korte periode van enkele maanden worden uitgevoerd. Op grond daarvan is besloten geen landen te selecteren waar gebruik zou moeten worden gemaakt van tolken bij gesprekken en waar beleidsstukken en andere documenten vertaald zouden moeten worden. Om deze reden zijn landen als Zweden of Italië buiten het onderzoek gebleven.

Op grond van deze overwegingen is besloten het onderzoek uit te voeren in de volgende vier landen: Engeland & Wales, België, Oostenrijk en Canada. Van de eerste twee landen werd bij de start van het onderzoek verwacht dat zij de meeste raakvlakken zouden hebben met de ontwikkelingen in Nederland. Oostenrijk is gekozen als voorbeeld van een land met een meer continentaal-Europese traditie waarin de overheid in veel opzichten nog haar traditionele positie heeft behouden. In Canada beperkt dit onderzoek zich tot de provincie Ontario. Overweging daarbij zijn zowel de omvang van dit land, als de federale structuur die in Canada een grote diversiteit met zich meebrengt op het terrein van de politie. Beschikbare informatie deed bij de start van het onderzoek vermoeden dat in Ontario relevante ontwikkelingen gaande waren, vooral met betrekking tot de private veiligheidszorg in de (semi)publieke ruimte.
In het volgende wordt ook een (relatief korte) beschrijving gegeven van Nederland. Deze beschrijving is bedoeld als referentie voor de vergelijking met de andere vier landen. Deze beschrijving is gebaseerd op bij de auteurs reeds aanwezige kennis en informatie. Er heeft in het kader van deze studie geen (aanvullend) onderzoek in Nederland plaatsgevonden naar toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte.

1.4.3 Methoden van onderzoek en uitvoering

Het onderzoek is per land uitgevoerd. Per land kan in het onderzoek onderscheid worden gemaakt in een aantal onderdelen. Per onderdeel is gebruik gemaakt van een andere onderzoeksmethode. Daarbij werd gewerkt met een gerichte sneeuwbalmethode: iedere stap in onderzoek leverde nieuwe informatie op en aanwijzingen voor nieuwe informatiebronnen en informanten. Bovendien ontstonden (vooral in het begin) telkens nieuwe vragen waarvoor nieuwe informatie ter beantwoording moest worden verzameld. In de praktijk liepen de verschillende onderdelen soms wat door elkaar. De volgende vier onderdelen kunnen per land worden onderscheiden.

a. *Eerste ronde verzamelen van literatuur en documenten*

Ten eerste zijn per land literatuur en andere relevante documenten verzameld en bestudeerd. Deels gaat dit via de bekende kanalen: internetbronnen en documentatiesystemen. Deels is hiervoor gebruik gemaakt van bestaande wetenschappelijke en professionele contacten met collega-onderzoekers en professionals in de andere landen. Per land verschilt overigens de hoeveelheid wetenschappelijk onderzoek dat beschikbaar is over dit onderwerp. In bijvoorbeeld Oostenrijk ontbreekt sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de nieuwe toezichthouders en handhavers vrijwel geheel. Om die reden moest in dat land meer worden gesteund op andere informatiebronnen, zoals internet, waarbij niet altijd duidelijk is wat hiervan de betrouwbaarheid is.

b. *Benaderen relevante informanten via e-mail*

Op basis van de genoemde inventarisatie werden eerste antwoorden verkregen op de vragen die in dit onderzoek per land moeten worden beantwoord. Bovendien werden op grond daarvan voor elk land namen en adressen van mogelijk relevante informanten verkregen. Deze zijn benaderd via e-mail voor aanvullende informatie en verdere relevante documentatie.

c. Interviews informanten per land

Nadat deze informatie is verzameld en geanalyseerd, zijn in elk land sleutelpersonen uitgebreid geïnterviewd. Omdat op dat moment al veel achtergrondinformatie beschikbaar was (vaak in de

vorm van een dossier opgesteld volgens een vast stramien), konden in deze gesprekken vrij gericht vragen worden gesteld.
Per land zijn ongeveer zes sleutelpersonen geïnterviewd, in totaal 25 personen, waarvan in Engeland & Wales drie in één groepsinterview. Het gaat hier om personen die voor hun land goed op de hoogte zijn van (onderdelen van) de thematiek die in dit onderzoek centraal staat en die op hun terrein een centrale positie innemen. De sleutelpersonen verschillen naar achtergronden, positie, werkkring, deskundigheid en daarmee het perspectief van waaruit zij kunnen praten. Tot de geïnterviewde personen horen onder meer vertegenwoordigers van ministeries, wetenschappers die zich met dit terrein bezig houden, vertegenwoordigers van politie, lokale overheden, private veiligheidsbedrijven en leidinggevenden van lokale organisaties voor toezicht en handhaving in de publieke ruimte (zie voor een overzicht van geïnterviewden Bijlage). Door de combinatie van informanten met verschillende achtergronden en deskundigheden kon, in aanvulling op de literatuur- en documentenstudie, een breed en gevarieerd beeld per land worden verkregen.
De sleutelpersonen zijn door de onderzoekers zelf in het betreffende land geïnterviewd, in de regel op de werkplek van de geïnterviewde. Per land is een bezoek gebracht van vier dagen. De interviews vonden plaats aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst. Deze verschilde enigszins per gesprek, afhankelijk van de positie, deskundigheid en ervaring van de betreffende geïnterviewde. De gesprekken duurden gemiddeld twee uur.

d. Landenverslag

Op grond van de informatie die bij de vorige drie stappen is verzameld, is vervolgens per land een verslag gemaakt. Dit is geschreven volgens een min of meer vast stramien. Uitgangspunt daarbij vormden de verschillende deelvragen die in het voorgaande zijn onderscheiden. Dit verslag vormde vervolgens de basis van de hoofdstukken per land die hierna volgen.

1.5 Slot

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van dit onderzoek. Allereerst wordt een relatief korte beschrijving gegeven van de situatie in Nederland (hoofdstuk 2). Zoals eerder werd aangegeven, is in het kader van deze studie geen onderzoek verricht in Nederland. Dit hoofdstuk is gebaseerd op informatie en kennis die reeds bij de auteurs aanwezig waren. Het hoofdstuk over Nederland volgt een zelfde stramien als de andere landenhoofdstukken. Het hoofdstuk biedt daarmee een referentie voor de daarop volgende hoofdstukken.
Vervolgens wordt in de hoofdstukken 3 tot en met 6 een analyse gegeven van *plural policing* in achtereenvolgens Engeland & Wales, Oostenrijk, België en Canada (Ontario). In grote lijnen volgen deze hoofdstukken telkens een zelfde stramien. Na enige informatie over het land wordt een schets gegeven van het politiebestel. Vervolgens komen eerst de publieke toezichthouders en handhavers aan bod en daarna de private. In aansluiting hierop wordt ingegaan op de samenwerking met de politie en op mogelijkheden die er zijn voor burgers ter bescherming tegen oneigenlijk gebruik en misbruik van bevoegdheden. Een slotparagraaf waarin enkele kernelementen nogmaals op een rij worden gezet sluit elk landenhoofdstuk af. Om recht te doen aan de specifieke situatie en kenmerken van elk land moet overigens in de verschillende hoofdstukken op onderdelen ook telkens worden afgeweken van dit stramien.
Het slothoofdstuk (7) bevat de belangrijkste elementen van de vergelijking tussen de landen. Bovendien wordt ingegaan op een aantal centrale elementen die relevant zijn voor de discussie en gedachtevorming over de nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte.

Hoofdstuk 2 Nederland

2.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt voor vier landen een beschrijving gegeven van de positie van toezichthouders en handhavers met betrekking tot sociale veiligheid in de publieke ruimte. Nagegaan wordt voor die landen welke ontwikkelingen zich daarbij hebben voorgedaan en welke ervaringen daarmee zijn opgedaan. De belangstelling voor de situatie in andere landen is ingegeven door de wens tot vergelijking met Nederland en om na te gaan wat daarvan kan worden geleerd. Om die vergelijking mogelijk te maken wordt hier eerst een relatief korte beschrijving gegeven van deze toezichthouders en handhavers in Nederland. Volledigheid wordt daarbij niet beoogd. Zoals eerder aangegeven, hebben in het kader van dit onderzoek geen gericht documentenonderzoek en interviews plaatsgevonden in Nederland. Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op informatie en kennis die voorafgaand aan deze studie al bij de auteurs aanwezig was.
Dit hoofdstuk kent een vergelijkbare opbouw als die van de landenhoofdstukken. Eerst wordt een korte schets gegeven van het politiebestel. Hoewel Nederland vanaf januari 2013 een nieuw nationaal bestel kent, wordt ook ingegaan op het eerdere geregionaliseerde bestel zoals dat heeft bestaan vanaf begin jaren negentig. Dit bestel is immers relevant als achtergrond waartegen de pluralisering van de politiefunctie zich in Nederland heeft voltrokken (2.2). Daarna wordt achtereenvolgens een beschrijving gegeven van de publieke (2.3) en private (2.4) toezichthouders/handhavers in de (semi)publieke ruimte. Vervolgens wordt ingegaan op de relatie met de politie (2.5) en de bescherming van burgers tegen misbruik of oneigenlijk gebruik van bevoegdheden (2.6).

2.2 Politiebestel in Nederland

Tot 1993 kent Nederland een duaal politiebestel. Gemeenten met meer dan 25.000 inwoners beschikten over een eigen gemeentepolitie. Voor de overige gebieden (kleinere gemeenten en landelijke gebieden) en een aantal landelijke taken kende Nederland de Rijkspolitie.
Met de (toen nieuwe) Politiewet in 1993 werd de overgang gemaakt naar een geregionaliseerd politiebestel. De korpsen van gemeentepolitie en rijkspolitie gingen hier in op. Centraal uitgangspunt bij de oprichting van het geregionaliseerde bestel in Nederland was 'decentraal, tenzij…'. Zeker oorspronkelijk was op grond daarvan een belangrijk deel van de organisatie en invloed op besluitvorming rond de politie belegd op lokaal en regionaal niveau (zie uitvoeriger Van der Vijver en Terpstra, 2007).
Het geregionaliseerd politiebestel is bestuurlijk en organisatorisch tamelijk complex. Het bestaat uit 25 (min of meer) zelfstandige regionale politiekorpsen en één landelijk politiekorps (het KLPD). In principe zijn de regionale korpsen verantwoordelijk voor de uitvoering van alle relevante politietaken (handhaving van de openbare orde, handhaving van de rechtsorde (opsporing) en hulpverlening aan burgers). De omvang van deze korpsen loopt sterk uiteen.
Het Nederlands politiebestel kent een internationaal gezien vrij unieke vorm van sturing en zeggenschap. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in drie kernbegrippen, namelijk gezag, beheer en beleid (Elzinga, 2007). Gezag heeft betrekking op de beslisbevoegdheid over de daadwerkelijke inzet van de politie. Het gezag over de politie ligt in het geregionaliseerd bestel op lokaal en regionaal niveau. Het gezag is verdeeld over twee posities, die elk het gezag hebben over een deel van het politiewerk. Het gezag met betrekking tot de handhaving van de openbare orde (inclusief de hulpverleningstaken) ligt bij de burgemeester. Het gezag over de (strafrechtelijke) handhaving van de rechtsorde ligt bij de officier van justitie. Omdat handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving veel raakvlekken kennen, moet op lokaal niveau regelmatig overleg plaatsvinden. Dit gebeurt in de zogenaamde gezagsdriehoek, waarvan ook de (lokale) politiechef deel uitmaakt.

Het beheer over de politie heeft betrekking op de zorg voor en instandhouding van de organisatie. Het gaat daarbij om onderwerpen als personeelsbeleid, materieel, middelen, informatiehuishouding en automatisering, en financiën. In het geregionaliseerd bestel ligt de beheersbevoegdheid op regionaal niveau bij de korpsbeheerder. Meestal is dat de burgemeester van de grootste gemeente in de regio. Afgezien van het feit dat de korpsbeheerder ook gezagdrager is voor de eigen gemeente, vallen gezagskwesties niet onder diens bevoegdheid. Omdat gezag en beheer nauw aan elkaar raken en omdat de hoofdofficier van justitie mede verantwoordelijkheid draagt voor het beheer over de politie, functioneert op regionaal niveau de zogenaamde beheersdriehoek. Daarin zitten naast de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie ook de korpschef.
Naast gezag en beheer wordt in het geregionaliseerd bestel nog een derde begrip onderscheiden, namelijk beleid. Op regionaal niveau ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij het regionaal college. Dit bestuur van het regionaal korps wordt gevormd door de burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie. De korpsbeheerder is voorzitter van dit overlegorgaan. De korpschef woont de vergaderingen daarvan bij.
De hier genoemde functionarissen zijn alle benoemd. Des te belangrijker is de democratische controle die op de politie kan worden uitgeoefend. Op lokaal en regionaal niveau zou deze vooral vorm moeten krijgen door de inbreng van de gemeenteraden. In de praktijk zijn de rol en invloed van deze raden echter beperkt. Reden waarom vaak wordt gesproken van een democratisch gat in het geregionaliseerde bestel (Huberts et al., 2004; Van der Torre-Eilert, Bergsma en Van Duin, 2010).
Binnen de meeste regionale korpsen wordt het lokale basispolitiewerk verricht vanuit basisteams. Deze vormen tezamen districten. De grenzen daarvan lopen niet parallel met de gemeente-indeling. Vooral voor middelgrote en kleine gemeenten draagt dit ertoe bij dat de relatie tussen politie en lokaal bestuur vaak slechts indirect is.
Ondanks het oorspronkelijke uitgangspunt van 'decentraal, tenzij...' komt vrij snel na invoering van het geregionaliseerd bestel een sluipende centralisatie op gang. De invloed van het landelijk niveau op het beheer en op de beleidsprioriteiten van de politie neemt stap voor stap toe. De functie van het landelijke korps KLPD verschuift steeds meer van een aanvulling op het regionale politiewerk naar een organisatie met een eigenstandige taak. Onder invloed van deze centraliserende beweging komen vanaf eind jaren negentig steeds meer geluiden over een groeiende afstand tussen de Nederlandse politie en lokaal bestuur en samenleving (Terpstra, 2004; Terpstra, 2013; Spelier, 2013).

De afgelopen ongeveer tien jaar neemt de kritiek op het geregionaliseerde politiebestel geleidelijk toe. Nadat eerdere voorstellen tot invoering van een meer gecentraliseerde, landelijk politieorganisatie het niet redden, verandert in de loop van 2010 en 2011 de verhouding tussen voor- en tegenstanders van het geregionaliseerd bestel. In verrassend korte tijd vindt de besluitvorming plaats over een nieuwe hervorming van het Nederlands politiebestel (Terpstra, 2013). Per 1 januari 2013 heeft Nederland een nieuwe nationale politieorganisatie (Fijnaut, 2012).
Voor het gezag over de politie heeft deze hervorming, althans formeel, geen gevolgen. Het gezag blijft op lokaal niveau en verdeeld over burgemeester en officier van justitie. Wel wijzigt deze hervorming op ingrijpende wijze de organisatie en het beheer van de Nederlandse politie. De nieuwe politieorganisatie komt onder leiding van een landelijke korpschef. Deze is verantwoordelijk voor de organisatie en het beheer over de politie. Het landelijk korps wordt onderverdeeld in tien gebieden. De indeling daarvan loopt parallel met die van de gerechtelijke kaart. In tegenstelling tot de tot 2013 bestaande 25 regionale korpsen, zijn deze tien eenheden niet zelfstandig. De functies van korpsbeheerder en regionaal college verdwijnen.
In het genationaliseerd bestel bestaat het laagste niveau van de politieorganisatie uit 'robuuste basisteams'. Deze zijn in principe verantwoordelijk voor alle normale politietaken in hun territorium. De omvang van deze basiseenheden ligt tussen de 60 en 200 fte. Dit betekent dat zij op aanzienlijk grotere schaal functioneren dan veel van de teams in het geregionaliseerd bestel.
In het debat rond de komst van de nationale politie in Nederland is veel aandacht besteed aan de gevolgen daarvan voor de lokale maatschappelijk en bestuurlijke inbedding van de politie. Zo werd

onder meer de vraag naar voren gebracht in hoeverre de politie op grotere afstand van de lokale samenleving komt te staan. Ook is aandacht gevraagd voor de vraag of een grotere afstand tot het beheer wellicht negatieve gevolgen zal hebben voor de mogelijkheden van de burgemeester het gezag over de lokale politie te voeren (Hennekens, 2011; Koopman, 2012; Terpstra en Gunther Moor, 2012).

2.3 Publieke toezichthouders en handhavers

2.3.1 Achtergronden

Eind jaren tachtig werden in Nederland de eerste nieuwe toezichthouders geïntroduceerd. In het verlengde van het toenmalige beleid gericht op bestuurlijke preventie van kleine criminaliteit werd geprobeerd het toezicht in de publieke ruimte te versterken. Zo werden in 1989 de eerste projecten gestart voor Stadswachten. Het ging daarbij niet alleen om veiligheidsoverwegingen, maar ook om het streven langdurig werklozen aan een baan of werkervaringsplaats te helpen (Hauber et al., 1994). Later werden deze plaatsen omgezet in Melkerbanen en ID-banen. Veel van deze werkgelegenheidsprojecten gingen in de periode van 2004-2006 op in grotere gemeentelijke diensten voor stadstoezicht en lokale handhaving (Van Steden, 2012). Parallel aan deze ontwikkeling was dat vanaf 1994 bij gemeenten op basis van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar toezichthouders konden worden aangesteld die bij de uitoefening van hun taak ook over repressieve middelen konden beschikken[2] (zie ook Fijnaut, 2012: 136-144).
In 1993 werd functie van politiesurveillant ingevoerd, ook wel politie-assistent genoemd. In vergelijking met andere politiemensen hebben politiesurveillanten over het algemeen een lager opleidingsniveau, minder opsporingsbevoegdheden, en meestal hebben ze geen vuurwapens (vaak hebben ze wel een wapenstok en pepperspray).[3]
De invoering van de politiesurveillanten moet worden opgevat als een reactie op de toenmalige recente stijging van de (gemeentelijke) stadswachten. De politie had gehoopt dat ze met de invoering van politiesurveillanten hun eigen alternatief konden bieden voor de niet-politionele stadswachten in de openbare ruimte. Het was een strategie voor de politie om verloren terrein terug te winnen. De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken stelde destijds dat de invoering van politiesurveillanten nodig was gezien de groeiende behoefte aan toezicht en de verbrokkeling van toezichthoudende functies. Daardoor zou de afstemming tussen toezicht en overige door de politie uit te voeren taken zijn bemoeilijkt. De ministers wezen erop dat de opkomst van stadswachten op zich wenselijk was, maar in hun visie bleef er '*de noodzaak te erkennen dat de politie zelf haar preventieve en toezichthoudende taken intensiever zou moeten uitvoeren*'.[4] De ministers spraken de verwachting uit dat '*indien de politiesurveillant is ingeburgerd er minder behoefte zal bestaan aan alternatieve vormen van algemeen toezicht buiten de politieorganisatie*'.[5]
Vanaf eind jaren tachtig gingen in Nederland ook particuliere beveiligers een belangrijker rol spelen in het semipublieke terrein. Dit gebeurde vaak op particulier initiatief, in toenemende mate ook in de vorm van *public-private partnership*. Dit gebeurde in eerste instantie vooral op grote bedrijventerreinen, later ook bij winkelcentra, stations of uitgaansgebieden. Sinds het begin van deze eeuw worden particuliere beveiligers ook ingehuurd door gemeenten als toezichthouders of handhavers in de publieke ruimte.

---

[2] http://wetten.overheid.nl/BWBR0007013/geldigheidsdatum_06-03-2013, geraadpleegd op 6 maart 2013.
[3] Regeling aanstellingseisen politie 2002, http://wetten.overheid.nl/BWBR0014138/Bijlage5/geldigheidsdatum_09-09-2012, geraadpleegd op 13 maart 2013.
[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22306, Beleidsvoornemens politie 1992, p.3, http://resourcessgd.kb.nl/SGD/19911992/PDF/SGD_19911992_0005184.pdf, geraadpleegd op 6 maart 2013.
[5] Ibid., p. 5.

Uitkomst van deze ontwikkelingen en initiatieven is dat Nederland thans een bont geheel kent van publieke en private nieuwe toezichthouders in de (semi)publieke ruimte. Uiteenlopende maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen hebben hieraan bijgedragen (vgl. Terpstra, 2010a: 147-158). Sinds het begin van de jaren negentig hechten burgers in Nederland een groot belang aan veiligheid. Onveiligheidsgevoelens, het 'handhavingstekort' en de roep om meer blauw op straat nemen sinds die tijd een belangrijker plaats in. Ondanks de sterke groei van de Nederlandse politie wordt steeds meer geconstateerd dat de politie niet aan alle vragen en behoeften tegemoet kan of wil komen. Onder invloed daarvan bestaat de neiging de politie zich meer te laten concentreren op haar kerntaken (Terpstra, Gunther Moor en Van Stokkom, 2010). Tegelijkertijd wordt het voor de politiek belangrijker op zichtbare wijze te reageren op signalen van onveiligheidsgevoelens en een roep om versterking van toezicht en handhaving. Voor een belangrijk deel komt deze verantwoordelijkheid terecht bij lokale overheden. Onder invloed van het integraal lokaal veiligheidsbeleid worden zij sterker daarop aangesproken. De mogelijkheden van gemeenten daartoe zijn sterker geworden, mede vanwege de ontwikkeling van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking overlast. In ongeveer de zelfde periode treedt ook nog een andere verschuiving op. Van burgers en bedrijfsleven wordt steeds meer verwacht dat zij hun eigen verantwoordelijkheid nemen in de zorg voor veiligheid. Dit gebeurt onder meer door het inhuren van private veiligheidszorg, niet alleen op private grond, maar ook op semipubliek en publiek terrein.

De inzet van publieke en private toezichthouders en handhavers neemt in Nederland ook toe onder invloed van veranderingen in stedelijke ruimte en economie. Veiligheid en veiligheidsimago zijn belangrijker geworden om consumenten, feestgangers en toeristen te trekken naar grote winkelcentra, uitgaansgebieden, evenementen en toeristische toplocaties (Van Steden, 2009). Het beroep dat daarbij wordt gedaan op (publieke en private) toezichthouders wordt versterkt omdat de beroepsgroepen die vroeger op meer informele wijze toezicht en controle uitoefenden, vaak zijn verdwenen.

2.3.2 Aantallen

Het is lastig goed zicht te krijgen op de aantallen publieke toezichthouders en handhavers die in Nederland werkzaam zijn in de publieke ruimte. De gehanteerde terminologie voor toezichthoudende en handhavende beroepen verschilt vaak per gemeente. Binnen gemeentelijke diensten voor toezicht en handhaving (tegenwoordig vaak bekend als de Dienst Stadstoezicht) verschilt het welke functionarissen daarbinnen zijn ondergebracht. Soms zijn daar ook parkeerhandhavers en/of milieu-boa's werkzaam.

In 2010 is het aantal toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte in Nederland geschat op 4.200 fte (Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2010). Hoewel deze schatting sinds die tijd vaak wordt aangehaald, is de betrouwbaarheid hiervan onduidelijk. Volgens gegevens van de Dienst Justis van het ministerie van Veiligheid & Justitie zou per 28 januari 2013 het aantal boa's in Domein 1 3561 bedragen.[6] Onduidelijk is hoe het verschil in deze cijfers moet worden verklaard.

Het aantal toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte hangt samen met de omvang van de gemeente: in stedelijke en grote gemeenten zijn vaak meer toezichthouders en handhavers (KplusV, 2010). Ook tussen de grote gemeenten lopen deze aantallen sterk uiteen, namelijk van 1.200 tot enkele tientallen fte (Van Steden, 2012).

2.3.3 Bevoegdheden en taken

In Nederland wordt meestal onderscheid gemaakt tussen toezichthouders en handhavers (Van Steden, 2012). Toezichthouders beschikken volgens deze opvatting niet over specifieke opsporingsbevoegdheden of geweldsmiddelen. Hun bevoegdheden gaan in de regel niet verder dan die van 'gewone burgers'. Voorbeelden van deze toezichthouders zijn Stadswachten en medewerkers Stadstoezicht. Handhavers daarentegen beschikken over publiekrechtelijke

[6].Gegevens verstrekt per e-mail aan de onderzoekers (30 januari 2013).

bevoegdheden om normen en regels te laten naleven. Onder deze categorie vallen de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's).
Sinds 1994 is met het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar de positie van boa's geregeld, evenals de eisen waaraan zij moeten voldoen en het toezicht dat er op hen wordt gehouden. Een boa is een opsporingsambtenaar ex artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering aan wie bepaalde politiebevoegdheden en geweldsmiddelen zijn toegekend. In de regel heeft de boa een beperkte opsporingsbevoegdheid, gerelateerd aan de functie en taakomschrijving.
Een opsporingsbevoegdheid wordt verleend onder enkele in het Besluit genoemde voorwaarden. Er moet direct noodzaak bestaan voor de toekenning van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen. Aan de boa's worden eisen gesteld van bekwaamheid (kennis en vaardigheden) en betrouwbaarheid voor de uitvoering van opsporingsbevoegdheden (art 16 en 17 van het Besluit).
De Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar van begin 2011 biedt een nadere regeling van onder meer de werkterreinen, taken, bevoegdheden en uitrusting van deze boa's. Daartoe wordt in de BOA-circulaire onderscheid gemaakt in zes domeinen. Eén van deze domeinen is de Openbare Ruimte (ook wel bekend als Domein 1). Een boa werkzaam op dit terrein wordt ingezet voor de 'bestrijding van kleine ergernissen, overlast en andere feiten die de leefbaarheid aantasten' (Circulaire, pag. 10). In principe is een boa werkzaam binnen één domein en hoogstens voor twee gemeenten.
Handhavers met boa-status hebben de bevoegdheid burgers staande te houden en aan hen inlichtingen te vragen, waaronder een identiteitsbewijs. Bovendien kan een boa een proces-verbaal, bestuurlijke boete of strafbeschikking opstellen, op grond waarvan een boete of bekeuring kan worden opgelegd (Van Steden, 2012).
De boa openbare ruimte in bezoldigde dienst (meestal van een overheidsorgaan) kan 'optioneel' beschikken over handboeien, wapenstok en pepperspray. Het ministerie van Veiligheid & Justitie (Justis) kan besluiten een boa geweldsmiddelen toe te kennen als de boa-werkgever de noodzaak daarvan heeft aangetoond en de boa als bekwaam en betrouwbaar wordt beoordeeld. De boa moet daarbij voldoen aan de eisen van de *Regeling Toetsing Geweldsbeheersing boa*.[7] In de praktijk kan het per gemeente verschillen over welke geweldsmiddelen een boa in de publieke ruimte feitelijk beschikt.

Het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar wijst het Openbaar Ministerie aan als toezichthouder en de politie als direct toezichthouder op de boa's. Bij de eerste vorm van toezicht gaat het erom na te gaan of de boa's voldoen aan de genoemde eisen van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar. Er is ons geen onderzoek bekend naar de wijze waarop het toezicht door het Openbaar Ministerie in de praktijk functioneert. Bij de tweede directe vorm van toezicht wordt ook wel gesproken van operationele regie door de politie op de boa's. Het gaat daarbij onder meer om 'de dagelijkse uitvoeringspraktijk, de dagelijkse prioritering, verlenen van wederzijdse assistentie, signalering en samenwerking.' [8]

In de praktijk richten de gemeentelijke boa's in de publieke ruimte zich vooral op drie taakgebieden, namelijk handhaving van parkeerregels (controle kaartjes, automaten, vergunningen), toezicht in publieke ruimte en handhaving van daar geldende regels, handhaving ten aanzien van concrete overlastzaken, zoals fietswrakken, zwerfafval en hondenpoep. Ook uitgaan en hangjongeren zijn vaak aandachtpunten voor deze boa's (Van Steden, 2012).
De uniformering van de boa's (en ook toezichthouders) verschilt per gemeente. In de praktijk lijkt het uniform soms veel op dat van de politie. Gemeenschappelijk is alleen dat zij (net als andere boa's) zichtbaar het boa-teken moeten dragen.

---

[7] http://wetten.overheid.nl/BWBR0021973/geldigheidsdatum_19-02-2013. geraadpleegd op 19 februari 2013.
[8] Brief van minister van Veiligheid & Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer ('Straattoezicht en Handhaving in de openbare ruimte'), 24 maart 2011, pag. 4.

2.3.4 *Bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking*

Na jaren van discussie en voorbereiding is sinds januari 2009 de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte van kracht. Deze wet diende een antwoord te vormen op het geconstateerde handhavingstekort ten aanzien van wat oorspronkelijk werd genoemd 'kleine ergernissen in de publieke ruimte'. Het paste ook bij het streven de gemeente meer verantwoordelijkheden en middelen te geven in de aanpak van lokale onveiligheid (Terpstra en Havinga, 2005).
De wet bestuurlijke boete biedt gemeenten een zelfstandige bestuursrechtelijke bevoegdheid op te treden tegen veel voorkomende en overlast veroorzakende overtredingen in de openbare ruimte. Op grond van art. 154b van de Gemeentewet kan aan overtreders daarbij een boete worden opgelegd.
Een gemeente kan zelf kiezen of zij gebruik maakt van de bestuurlijke boete voor overlastgevende feiten. Als een gemeente hiervoor kiest, draagt zij de volledige verantwoordelijkheid voor het handhavingsbeleid. Strafrechtelijke handhaving blijft echter mogelijk, opdat de politie een rol kan behouden bij escalatie of in geval van heterdaad (Flight, Hartmann en Nauta, 2012: 10-12).
De bevoegdheid tot het opleggen van de bestuurlijke boete wordt uitgeoefend door het college of de burgemeester. De feitelijke uitvoering ligt bij de boa. Deze legt niet zelf de boete op, maar beperkt zich tot het uitschrijven van een aankondiging dat een boete zal worden opgelegd (art. 154b-n van Gemeentewet; Flight, Hartmann en Nauta, 2012: 13).

Eveneens sinds januari 2009 is er in Nederland de mogelijkheid van een bestuurlijke strafbeschikking overlast. Ook dit is een mogelijkheid voor gemeenten handhavend op te treden tegen overlast zonder dat ze daarbij afhankelijk zijn van de politie. Het past echter ook in het streven de strafrechtelijke afdoening doelmatiger te maken en de rechterlijke macht te ontlasten. Met deze strafbeschikking kan worden opgetreden tegen veel voorkomende en overlast veroorzakende overtredingen in de openbare ruimte, zoals hondenpoep, overlast door groepen jongeren of verkeerd aangeboden huisvuil.
In tegenstelling tot de bestuurlijke boete gaat het hier om een onderdeel van het strafrecht. In eerste instantie verloopt de procedure hier buiten de rechter om. Pas indien een burger het niet eens is met de opgelegde beschikking wordt de zaak alsnog beoordeeld door de rechter.
De gemeente kan kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking. Dit moet de gemeente melden bij het parket van het betreffende arrondissement. Dit houdt in dat er een restrictief seponeringsbeleid van toepassing is op de uit deze gemeente afkomstige strafbeschikkingen. Volgens art. 257b van het Wetboek van Strafvordering kan bij algemene maatregel van bestuur een opsporingsambtenaar de bevoegdheid hebben een strafbeschikking uit te vaardigen voor bepaalde zaken. De verdachte krijgt van de boa een kennisgeving of aankondiging van een strafbeschikking. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) stuurt vervolgens de strafbeschikking naar de verdachte. Overigens krijgen gemeenten die kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking daarvoor een financiële tegemoetkoming (Crijns, 2010; Flight, Hartmann en Nauta, 2012).

In scherp contrast met de hoge verwachtingen en beloften die vooraf werden geformuleerd over de invoering van de Wet Bestuurlijke boete overlast, is dat anno 2012 geen enkele gemeente in Nederland gebruik blijkt te maken van deze bestuurlijke boete. Ongeveer tweederde van de Nederlandse gemeenten heeft gekozen voor gebruikmaking van de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Om deze reden heeft al in 2010 Crijns (p. 383) de niet al te boude veronderstelling uitgesproken dat de bestuurlijke boete overlast in de publieke ruimte binnen afzienbare tijd een stille dood zou sterven.
Uit het onderzoek van Flight, Hartmann en Nauta (2012: 31-33) komen verschillende overwegingen naar voren die hieraan hebben bijgedragen. Ten eerste kost de bestuurlijke strafbeschikking de gemeenten minder capaciteit dan de bestuurlijke boete. Het CJIB zorgt voor de afhandeling. De gemeente krijgt een vaste vergoeding per proces-verbaal, die bovendien naar verwachting hoger ligt dan het bedrag dat zij zouden ontvangen bij bestuurlijke boetes. Bovendien kiezen gemeenten

voor de weg van de strafbeschikking omdat zo meer rechtsgelijkheid en duidelijkheid ontstaat. Gemeenten werken op de zelfde manier en hanteren overeenkomstige procedures als in de strafrechtelijke handhaving gebruikelijk is.

2.4 Private toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte

De private veiligheidszorg is in Nederland de afgelopen dertig jaar sterk gegroeid. In 1981 werkten naar schatting ruim 10.000 werknemers in deze branche. In 2011 ging het om een aantal van 32.000. Ook in relatieve zin is de sector in ons land sterk toegenomen: van 72 private beveiligers per 100.000 inwoners in 1981 naar 196 in 2011 (De Waard en Berghuis, 2012).
In antwoord op de groei van de private veiligheidszorg is in Nederland in 1997 de Wet op de Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus (WPBR) ingevoerd. In de WPBR met bijbehorende regeling ligt de verantwoordelijkheid voor de verstrekking van vergunningen aan bedrijven bij de Minister van Veiligheid & Justitie. Tot 1 januari 2013 zijn de regionale politiekorpsen verantwoordelijk voor het toezicht op de bedrijven en voor de screening van nieuwe medewerkers. Europees bezien zou Nederland gemeten naar de kwaliteit van de regulering door de overheid van de private veiligheidszorg op een derde plaats staan (Button, 2007). De beperkte hoeveelheid onderzoek naar de praktijk van deze regulering geeft echter weinig reden voor een dergelijk positief oordeel. Telkens weer wordt geconstateerd dat toezicht en handhaving op dit terrein in Nederland vele manco's kennen (zie voor een overzicht Terpstra, 2011).
Eén van de factoren die heeft bijgedragen aan de groei van de private veiligheidszorg in Nederland, is dat deze sector steeds meer ingeschakeld wordt voor taken in de publieke ruimte. Sinds 2004 zijn de mogelijkheden verruimd particuliere functionarissen (onder voorwaarden) in te zetten bij het toezicht en handhaving in de publieke ruimte (Ministerie van Justitie, 2004).
Voor het geval private beveiligers werk verrichten als toezichthouder, beschikken zij niet over bijzondere bevoegdheden. Dat is wel het geval bij zogenaamde private boa's (Terpstra, 2012).
Sinds 2005 is de inzet van private functionarissen als boa's geregeld. Volgens de reeds genoemde BOA- circulaire (Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2011) zijn boa's in beginsel in dienst van een overheidsorgaan. Een gemeente kan echter een particuliere functionaris inhuren als onbezoldigde gemeenteambtenaar en aanstellen voor boa-functies in de Openbare Ruimte[9]. Een dergelijke 'private boa' kan echter slechts een deel van de op dat domein mogelijke bevoegdheden uitoefenen, waaronder met betrekking tot parkeerovertredingen, opvragen van een identiteitsbewijs en uitschrijven van een proces-verbaal voor bepaalde APV-overtredingen.
Bij de inhuur van een private functionaris moeten gemeenten aan enige voorwaarden voldoen. De gemeenteraad en lokale driehoek moeten hiermee instemmen. De inzet van ingehuurde boa's moet passen in het lokale veiligheidsbeleid. De politie moet de operationele regie hebben. Private boa's moeten herkenbaar zijn als ambtenaar van de gemeente. Zij mogen geen zichtbare kenmerken dragen die te herleiden zijn tot 'de particuliere instantie waarvan de gemeente de functionaris inhuurt'. De private boa beschikt maximaal over handboeien, terwijl zijn publieke collega daarnaast wapenstok en pepperspray kan hebben. De private boa heeft volgens de Circulaire geen toegang tot politie- en/of opsporingsystemen. Tot slot mag een boa geen werkzaamheden verrichten voor een particulier beveiligings- of recherchebedrijf.
In 2010 zou 14 procent van de gemeenten boa's van een particulier beveiligingsbedrijf inhuren (KplusV, 2010). Gemeenten beslissen tot de inzet van private boa's op grond van een combinatie van inhoudelijke en bedrijfsmatige overwegingen. De gemeenten worden geconfronteerd met veiligheidsproblemen, waarbij versterking van toezicht en handhaving nodig is. De politie laat weten onvoldoende middelen en/of andere prioriteiten te hebben of deze problemen te zien als zaak van de gemeente. Met de keuze voor de inzet van private beveiligers als boa probeert men een flexibele

[9] Zie ook Brief van minister van Veiligheid & Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer ('Straattoezicht en Handhaving in de openbare ruimte'), 24 maart 2011, pag. 5-6.

organisatie te vormen. Al naar gelang de behoefte zou de capaciteit kunnen worden aangepast (Terpstra, 2012).
De taken en activiteiten van private functionarissen die worden ingezet als boa in de publieke ruimte bestaan onder meer uit het uitvoeren van preventieve surveillance, verzamelen van informatie, bijdragen aan de oplossing van problemen van overlast en leefbaarheid (indien nodig door handhaving) en (in veel gevallen) het bieden van service aan voorbijgangers (als toeristen) (Terpstra, 2012). Daarmee verschillen hun taken en activiteiten in de regel niet fundamenteel van die van hun publieke collega's (vgl. Van Steden en Bron, 2012). In enkele gevallen worden private beveiligers door gemeenten ingezet voor specifieke taken, zoals in het geval van straatcoaches (Van Steden en Jones, 2008). Onderzoek laat zien dat de inzet van private boa's niet zonder problemen is. Zo verdraagt de gedachte van flexibiliteit zich vaak niet goed met de noodzaak van het opbouwen van kennis, informatie en contacten (Van Steden, 2012; Terpstra, 2012).

Tot slot worden private beveiligers in Nederland ingezet als toezichthouders in private en semipublieke ruimten. Gedacht kan daarbij worden aan grote bedrijventerreinen, publieke evenemententerreinen en grote winkelcentra (Van Steden, 2007). De taken van deze private beveiligers liggen vooral in toezicht, bewaking, en service. Voor zover het om privaat grondgebied gaat en de private beveiligers werken in opdracht van de eigenaar van deze grond, kunnen zij namens de opdrachtgever personen de toegang ontzeggen, dan wel hen verzoeken zich te verwijderen (Schuilenburg, 2012). Onderzoek naar deze vorm van private veiligheidszorg is in Nederland voor zover bekend niet beschikbaar.
Daarnaast komt het in Nederland op (vermoedelijk) beperkte schaal voor dat private beveiligers in opdracht van private partijen werkzaam zijn in de publieke ruimte. Afgezien van de reeds genoemde bedrijventerreinen en horecagebieden gaat het daarbij onder meer om *residential patrol* (Terpstra, 2010a). Ook hier gaat het alleen om toezicht en niet om specifieke handhavingsbevoegdheden. Ook hier ontbreekt nader onderzoek.

2.5 Relatie met politie

De relatie van de hier beschreven publieke en private toezichthouders/handhavers met de politie is in de praktijk vaak tegenstrijdig. Enerzijds zijn het bestaan en de groei van deze beroepsgroepen in de publieke ruimte niet los te zien van de terugtrekkende beweging die de Nederlandse politie de afgelopen ruim tien jaar heeft gemaakt. In eerste instantie betrof dat een terugtrekkende beweging van de dorpen en het platteland ten faveure van een grotere inzet van de politie in stedelijke gebieden. In een later stadium betrof het een terugtrekkende beweging onder invloed van de kerntakenopvatting. Dit ging ten koste van de inzet op taken als toezicht, zichtbare aanwezigheid en de aanpak van preventie en overlast (Terpstra, 2002; Terpstra, 2004; Terpstra en Kouwenhoven, 2004; Crijns, 2010; Terpstra, Gunther Moor en Van Stokkom, 2010; Terpstra, 2012; Flight, Hartmann en Nauta, 2012: 38). Deze geleidelijke terugtrekking van de politie is voortgezet, ondanks de invoering van de politiesurveillanten in de vroege jaren 1990. De oorspronkelijke bedoeling van de introductie van deze politiesurveillanten was dat de politie in staat zou zijn om een adequaat antwoord te bieden op de groeiende behoefte aan toezicht in de openbare ruimte. Om redenen die niet helemaal duidelijk zijn bleek de politiesurveillant geen volwaardig alternatief voor het toenemende aantal niet-politiële gemeentelijke toezichthouders.
In toenemende mate voel(d)en vooral gemeenten zich genoodzaakt het gat dat op deze wijze ontstond, op te vullen door het inschakelen en uitbreiden van private en publieke toezichthouders en handhavers. Overigens houdt de politie formeel de eigen bevoegdheden om op te treden tegen overlastfeiten, ook in een situatie met een bestuurlijke boete of strafbeschikking overlast. Door Crijns (2010) is echter het vermoeden uitgesproken dat in de praktijk de aanwezigheid van de bestuurlijke strafbeschikking het terugtrekken van de politie op dit domein vooral zal versterken.

Volgens de genoemde BOA-circulaire dient de politie de operationele regie te hebben over publieke en private boa's die werkzaam zijn in de publieke ruimte.[10] Dit is een vrij opmerkelijke constructie. De beleidsregie over deze handhavers ligt immers in het kader van het lokaal integraal veiligheidsbeleid bij de gemeente en deze is in beleidsmatige zin daarvoor verantwoordelijk. Met de wettelijke verankering van deze regiefunctie bij de gemeenten, zal het belang daarvan naar verwachting in de toekomst slechts toenemen. Bovendien werken deze boa's in opdracht van de gemeente die hen ook financiert.
Verschillende recente onderzoeken laten zien dat deze operationele regie in de praktijk zacht gezegd nogal moeizaam functioneert. De afstand tot de politie is in de regel groot. De informatieoverdracht vanuit de politie is (een enkele uitzondering van een zeer betrokken en gemotiveerde wijkagent daargelaten) beperkt. Concrete opdrachten worden weinig gegeven en terugkoppeling ontbreekt eveneens vaak. De onderzoeken laten zien dat nogal wat politiemensen neer kijken op de toezichthouders en handhavers en hun werk (Van Steden en Bron, 2012; Van Steden, 2012; Terpstra, 2012).

2.6 Bescherming van burgers

Burgers die het niet eens zijn met beslissingen van boa's of een bejegening door hen kunnen in de regel gebruikmaken van gemeentelijke klachtenregelingen. Vooral in kleine gemeenten bestaat de neiging klachten (ook) informeel af te doen. Ook kunnen burgers met klachten zich richten tot de Nationale ombudsman (Van Steden, 2012). Er zijn ons geen onderzoeksgegevens bekend over het in de praktijk functioneren van deze procedures.
Daarnaast kan een burger die bezwaar heeft tegen de oplegging van een bestuurlijke boete conform art 8:1 en 7:1 Algemene Wet Bestuursrecht bezwaar en beroep aantekenen. Dit moet worden ingediend bij het College van Burgemeester & Wethouders of de burgemeester. Beroep kan worden ingediend op grond van art. 154f van de Gemeentewet bij de kantonrechter. Daarbij is hoger beroep mogelijk (Flight, Hartmann en Nauta, 2012: 12). Omdat geen enkele gemeente in Nederland voor bestuurlijke boete overlast heeft gekozen, bestaan deze procedures slechts op papier.
Als een burger bezwaar heeft tegen een bestuurlijke strafbeschikking, bestaat de mogelijkheid daartegen verzet in te stellen bij het Openbaar Ministerie. Eventueel komt de zaak voor de kantonrechter, waarna hoger beroep mogelijk is (Crijns, 2010). Er is ons (opnieuw) geen onderzoeksinformatie bekend over de vraag hoe vaak hiervan gebruik wordt gemaakt.

2.7 Slot

Rond de positie van toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte doen zich in Nederland verschillende (beleids)ontwikkelingen voor. Hier worden slechts enkele van de belangrijkste kort genoemd.
In maart 2012 kondigt de minister van Veiligheid & Justitie aan dat er proeven zullen worden gedaan om de bevoegdheden van boa's werkzaam in de publieke ruimte uit te breiden met enige bevoegdheden ten aanzien van milieuvervuiling.[11] Daarnaast vinden op dit moment in vijf gemeenten pilots plaats met zogenaamde winkelboa's.[12] Deze gemeentelijke boa's moeten een bijdrage leveren in de aanpak van winkeldiefstal. Zij kunnen worden gebeld door een winkelier die te maken heeft met diefstal in zijn winkel. Zij kunnen helpen bij het doen van aangifte, proces-verbaal opstellen, getuigen horen, camerabeelden bekijken, indien nodig de verdachte fouilleren en

[10] Zie ook Brief van minister van Veiligheid & Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer ('Straattoezicht en Handhaving in de openbare ruimte'), 24 maart 2011, pag. 3-4.
[11] Brief van minister van Veiligheid & Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer ('Voortgang professionalisering toezicht en handhaving openbare ruimte'), 5 maart 2012, pag. 2.
[12] Ibid.

vervolgens overbrengen naar het politiebureau. De hulpofficier kan dan een strafbeschikking uitvaardigen (Flight, Hartmann en Nauta, 2012).
Ten tweede lijkt er enig streven naar uniformering en standaardisering op dit terrein. Zo wil de minister één landelijk uniform voor alle boa's die in Nederland in de openbare ruimte werken.[13] Al eerder (in maart 2011) had de minister aangekondigd dat het toezicht op de boa's door het Openbaar Ministerie en de politie explicieter moeten worden beschreven, '*om te komen tot eenduidig en actiever toezicht*.'
Ten derde lijkt de minister pas op de plaats te willen maken met betrekking tot de inzet van private partijen in toezicht en handhaving in de publieke ruimte: '*Er mag geen (suggestie van een) private gemeentepolitie ontstaan…*' Ook acht de minister het onwenselijk dat gemeentelijke diensten voor toezicht en handhaving worden ondergebracht bij de politie of dat gemeenten 'politiecapaciteit inkopen of inhuren.' De minister laat weten dat deze praktijken 'fatsoenlijk' moeten worden beëindigd.[14] Een andere uitwerking hiervan, ontbreekt nog. Onduidelijk is daarmee in hoeverre hiermee een aanzet wordt gegeven voor een ingrijpende koerswijziging in het beleid ten aanzien van toezicht en handhaving in de openbare ruimte in Nederland.

[13] Ibid.
[14] Brief van minister van Veiligheid & Justitie aan Voorzitter van Tweede Kamer ('Straattoezicht en Handhaving in de openbare ruimte'), 24 maart 2011, pag. 6-7.

Hoofdstuk 3 Engeland & Wales

3.1 Inleiding

Engeland & Wales, waar meer dan 55 miljoen mensen wonen (Office for National Statistics, 2011), behoren tot het Verenigd Koninkrijk (samen met Schotland en Noord-Ierland). Engeland & Wales zijn de constitutionele opvolger van het voormalige Kingdom of England en ze hebben hetzelfde wettelijke systeem: English Law.

De politie in Engeland & Wales bestaat uit 43 territoriale politiekorpsen (Mawby en Wright, 2008). In 2011 had de politie in totaal 243.000 personen in dienst waarvan ruim 140.000 beëdigde politiemensen. Ruim 80.000 behoort tot de *civilian staff* (Home Office, 2012).

In de laatste decennia is in Engeland & Wales een toename te zien van politiewerk dat door andere organisaties dan de politie wordt gedaan. Er is een complexe taakverdeling binnen *policing and security* ontstaan. Het idee van de monopoliepositie van de politie als bewaker van de openbare orde (zoals was ontstaan met de komst van de professionele politie in Engeland & Wales in 1829) is inmiddels verlaten. De politie wordt meer en meer als slechts een van de organisaties gezien die zich bezig houden met toezicht en controle binnen de publieke ruimte. Er wordt in dit kader over de *extended policing family* gesproken met *security partnerships* en netwerken, waarin ook *wardens* en private beveiligers een rol spelen (Crawford, 2008: 147). Opvallend is echter dat de politie door introductie van de Police Community Support Officers (PCSO's) in 2002 het toezichthoudende werk in de openbare ruimte voor het grootste deel binnen de eigen organisatie heeft weten te houden.

Architect van de PCSO's was de Londense korpschef Ian Blair. Aanvankelijk was hij er voorstander van dat de politie zich diende aan te passen aan het nieuwe pluriforme veiligheidsveld. De politie zou haar claim van monopolie over toezicht op straat moeten opgeven en zich moeten toeleggen op het coördineren van toezichthoudende en handhavende instanties. In 2002 kwam hij daarop grotendeels terug. De politie zou te weinig zichtbaar zijn. De *private security patrols* en Warden Schemes zouden leiden tot een 'Balkanization' van *policing* in Londen. Hij pleitte ervoor dat de politie haar rol van voornaamste leverancier van lokale toezichthouders en handhavers zou moeten behouden en dat de politie haar soevereiniteit over *community policing* zou moeten consolideren. De PCSO's zouden daarin moeten voorzien (Johnston 2003: 196-198).

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3.2 worden enkele relevante ontwikkelingen met betrekking tot het landelijke politiebeleid beschreven. Paragraaf 3.3 gaat in op het functioneren van PCSO's. Vervolgens komen in paragraaf 3.4 enkele ontwikkelingen met betrekking tot *neighbourhood wardens* aan bod. Paragraaf 3.5 bespreekt de rol van de private beveiligers in de publieke ruimte. Vervolgens komen enkele bevindingen aan de orde met betrekking tot samenwerking tussen de toezichthoudende functionarissen en de politie (3.6) en de bescherming van de burger (3.7). In paragraaf 3.8 worden kort enkele actuele kwesties besproken die in Engeland & Wales veel discussie oproepen.

3.2 Politiebestel en -beleid

3.2.1 Partnerships

Het New Labour-beleid (1997-2010) heeft van aanvang sterk ingezet op de preventie en bestrijding van overlast en antisociaal gedrag. Daarmee nam Labour afstand van de dominante logica dat de belangrijkste politietaak bestaat uit 'boeven vangen' (Barker en Crawford, 2013).

Partnerships en *community safety* werden tot leidraad van het lokale veiligheidsbeleid gemaakt. Onder de *Crime and Disorder Act* van 1998 kwam de verantwoordelijkheid voor vermindering van criminaliteit en overlast bij nieuw op te richten samenwerkingsverbanden te liggen: de *Crime and Disorder Reduction Partnerships* (CDRP's). De wettelijke verantwoordelijkheid voor het bestrijden van criminaliteit en overlast werd daarmee gedelegeerd naar lokale lichamen.

Bij de sturing van partnerships nam de filosofie van New Public Management (NPM) een centrale plaats in. Het Home Office nam de controle van partnerships ter hand door sturing op kwantificeerbare targets en het bevorderen van een 'auditcultuur'.
In feite werd de lokale partnerships in Engeland weinig speelruimte gegund. De uniformering was veel sterker dan in Nederland. De partnerships hadden dan ook relatief weinig voeling met wat er in de wijken gebeurt. Zij opereerden in een 'technocratische niche', min of meer geïsoleerd van de verwachtingen van de lokale bevolking (Hope, 2004; Hughes, 2004). Na de komst van de coalitieregering in 2010 functioneren de *partnerships* veel flexibeler.[15]
Gedurende het lange bewind van New Labour is de politieorganisatie feitelijk steeds meer gecentraliseerd geraakt. Zo gaven de *Police Reform Act* (2002) en de *Police and Justice Act* (2006) meer macht aan de centrale overheid en het Home Office (Mawby en Wright, 2008). Door de verreikende invloed van audit- en inspectielichamen en het regiem van afrekenen op prestaties was het politiewerk alleen nog in naam lokaal. De *targets* van het Home Office, niet lokale belangen, bepaalden de prioriteiten (Loveday, 2013).

3.2.2 Reassurance Policing

Na 2000 kwam het beleid meer in het teken van *reassurance* te staan. Terwijl de misdaadcijfers terugliepen, nam de subjectieve onveiligheid onder de bevolking toe terwijl ook het vertrouwen in de politie verder afnam. Dit verschijnsel stond te boek als de *reassurance gap*. Het beleid zou sterker moeten inzetten op het tegengaan van negatieve publieke percepties en het herwinnen van publiek vertrouwen (Innes en Fielding, 2002). De politie zou als *reassurance factor* moeten gaan fungeren: zichtbaar op straat aanwezig zijn. Burgers zouden zich gerust gesteld voelen wanneer ze het idee hebben dat 'alles onder controle is' en dat wanorde en overlast worden aangepakt.
Tussen 2003 en 2005 werd in acht korpsen Reassurance Policing ingevoerd. Na een succesvolle evaluatie werd het programma landelijk geïmplementeerd binnen het *National Neighbourhood Policing Programme*. Binnen dat programma hebben alle korpsen zogenoemde *safer neighbourhood teams* geïntroduceerd die hun taken afstemmen op de problemen die door bewoners als meest nijpend worden gezien.
Dit nieuwe beleid bracht met zich dat het personeel in de frontlinie aanzienlijk uitgebreid diende te worden. Vooral de Police Community Support Officers (PCSO's) die met de *Police Reform Act* van 2002 hun intrede hadden gedaan, gingen daarin voorzien. Deze surveillanten zouden zichtbaar op straat aanwezig moeten zijn, zonder de '*tyranny of the radio*' en andere reactieve taken waarmee reguliere agenten doorgaans belast zijn (Barker en Crawford, 2013).
Met name de invloedrijke Londense politiechef Ian Blair was een pleitbezorger van de intrede van de PCSO's. Hij keerde zich tegen de opmars van private beveiliging in de openbare ruimte en tegen de versnippering van de toezichthoudende functies, en waarschuwde voor een 'Balkanisering van de politie'. Hij pleitte voor het behoud van surveillancefunctie bij de politie. De in het slop geraakte surveillerende functie kon door de komst van de PCSO's in een klap hersteld worden (zie Johnston, 2003).
De *Police Reform Act* (Section 41) voorzag ook in het concept van *accredited employee*. Onder de noemer van het Community Safety Accreditation Scheme (CSAS) kunnen gewone burgers (*special constables*), wardens en private beveiligers (bijv. *security officers* in *shopping malls*) bescheiden politiële bevoegdheden verwerven waaronder het uitschrijven van boetes voor kleine overtredingen. Op grond van die bevoegdheden kunnen zij ook deel uitmaken van de lokale partnerships. Het verlenen van de bevoegdheden is de taak van de Chief Officer of Police. Een van de gedachten er achter is dat private beveiligers zich verantwoordelijker zouden gedragen wanneer zij bijvoorbeeld in opdracht van een woningcorporatie zouden surveilleren.

[15] Interview respondent 1 Engeland & Wales.

3.2.3 *PCC's en bezuinigingen*

De coalitieregering van premier Cameron – aangetreden in 2010 – heeft zich uitdrukkelijk tegen de centraliseringstendens binnen de politie gekeerd. De politie zou in veel sterkere mate moeten worden gestuurd door het lokale bestuur en de lokale bevolking. De politie in Engeland & Wales bevindt zich momenteel in een grote hervorming. In gevolge de *Police Reform and Social Responsibility Act 2011* worden de territoriale politiekorpsen vanaf eind 2012 niet meer door Police Authorities maar door Police and Crime Commissioners (PCC's) bestuurd. Deze PCC's worden direct gekozen door de bevolking, hetgeen ervoor moet zorgen dat de politie beter kan inspelen op wensen en prioriteiten van de lokale gemeenschappen (Barker en Crawford, 2013).[16]
De PCC's nemen onder meer de volgende taken op zich: het bepalen van de strategische richting van het politiekorps, verantwoordelijkheid voor de effectiviteit en efficiëntie van het politiewerk binnen het korps, beheren van de uitgaven en het management binnen het korps, de samenwerking met partners en het naar voren brengen van het belang van het publiek (en in het bijzonder van de kwetsbaren en slachtoffers) (Home Office, 2011).
Er worden *Police and Crime Panels* ingesteld om toezicht te houden op het werk van de PCC's. Deze panels kunnen ook advies uitbrengen. De panels moeten bestaan uit ten minste één gekozen vertegenwoordiger (wethouder of gekozen burgemeester) van elke gemeente binnen het politiekorps en twee onafhankelijke door het panel aangestelde leden.[17]

Volgens de coalitieregering zou de politie sterk moeten afslanken en haar middelen 'slimmer' moeten inzetten. De invloed van de formule 'bigger budget = more staff = better policing' moest worden doorbroken. De uitgaven voor politie waren in de periode 1999-2009 met 88% gestegen (Loveday 2013). In 2015 moeten ruim 30.000 banen zijn geschrapt (waaronder 1.700 PCSO's) (HMIC, 2012; Barker en Crawford, 2013). Ook het frontlijnwerk zal daarvan de gevolgen ervaren: er zullen volgens het HMIC-rapport duizenden banen verdwijnen. Bedoeling is dat agenten die kantoorwerk verrichten weer meer de wijk ingaan.
Tegelijk zijn er plannen om *special constables* en andere vrijwilligers meer in te zetten voor het zichtbare politiewerk op straat. In het rapport *Policing in Austerity* (2010) van het Inspectorate of Constabulary (HMIC) wordt het voornemen geuit om het aantal *special constables* in England & Wales te laten toenemen van 15.500 in 2010 tot 24.500 in 2015. Deze politievrijwilligers zouden volgens het rapport ook politiewerk in de publieke ruimte op zich kunnen nemen en kunnen bijdragen aan 'reassurance'. Tegelijkertijd suggereert het rapport dat de grotere groep vrijwillige politiemensen het gat zou kunnen opvullen dat door sterke reductie van het aantal professionele politieagenten in de frontlinie, zal ontstaan.[18]

Ten einde effectief te bezuinigen, wordt ten slotte veel verwacht van een verdere privatisering van politiefuncties. Binnen het programma *Business Partnering for Police* staat de overheveling van kantoorfuncties naar de private sector stevig op de agenda (Loveday, 2013). Al voor de

---

[16] Tijdens de verkiezingen van PCC's voor 41 korpsen (zonder groter Londen en London-City) in november 2012 kwam slechts 16% van de bevolking opdagen. http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/9685097/Theresa-May-defends-Police-Commissioner-elections-after-low-turnout.html, geraadpleegd op 03 januari 2013.

[17] Website van Home Office, http://www.homeoffice.gov.uk/police/police-crime-commissioners/public/accountability/ , geraadpleegd op 9 oktober 2012.

[18] *Special constables* hebben de volledige bevoegdheden van agenten. Volgens één van de geïnterviewden, binnen het Home Office verantwoordelijk voor de uitbouw van de *special constables*, wordt er momenteel veel in het werk gesteld meer vrijwilligers aan te trekken (onkostenvergoedingen; opleidingen; etc.). Hij wijst erop dat het aantal vrijwilligers binnen de politie de laatste jaren is gegroeid tot ongeveer 20.000 (13% van het totaal aantal politiemensen). PCSO's worden daarbij buiten beschouwing gelaten omdat zij formeel geen politieagenten zijn maar *civilians*.
Zie ook: http://www.policeoracle.com/news/Local+and+Neighbourhood+Policing/2012/Jul/16/ACPO-Lead-Specials-Are-Not-Policing-On-The-Cheap_51167.html, geraadpleegd op 28 december 2012.

coalitieregering aan de macht kwam had de Lincolnshire Police een contract van 200 miljoen pond met G4S afgesloten om de bouw en bemensing van een politiebureau op zich te nemen. Taken als bewaking van gevangenen, baliewerk en interne controle worden voortaan door de beveiligingsbedrijven verricht. De korpsen van West Midlands en Surrey hebben vervolgens meer omvattende initiatieven genomen waarbij 1,5 miljard pond is aanbesteed. Overwogen wordt ook de surveillancefunctie van PCSO's door private partijen te laten verrichten. Na het debacle van G4S, het beveiligingsbedrijf dat niet in staat bleek het veiligheidspersoneel voor de Olympische Spelen in London (juli 2012) te leveren, staan deze plannen weer ter discussie (Barker en Crawford, 2013).

3.3 Police Community Support Officers

3.3.1 Achtergronden

Police Community Support Officers (verder PCSO's) zijn politiesurveillanten die het overgrote deel van hun tijd op straat werkzaam zijn en zich bezighouden met kleine criminaliteit en overlast. Zij hebben minder training en minder bevoegdheden dan gewone politieagenten en gelden als 'civilians'. PCSO's werken binnen de politieorganisatie en worden aangestuurd door de politie. PCSO's geven de politie de mogelijkheid om hun zichtbare aanwezigheid op straat te vergroten en hiermee de *reassurance* van het publiek te verhogen. Reguliere politieagenten zouden aldus meer tijd krijgen om taken te verrichten die beter aansluiten op hun hogere niveau van opleiding, vaardigheden en bevoegdheden (Crawford et al., 2005: 7-13).

In september 2011 waren in Engeland & Wales 15.612 PCSO's werkzaam (Home Office, 2012). Dit is een lichte daling in verhouding tot de jaren ervoor, hetgeen lijkt te komen door de bezuinigingen op de politie (Barker en Crawford, 2013).

Vooral in Londen zijn vele typen PCSO's actief, onder andere in het verkeer, in parken en bij scholen. Sommigen zijn betrokken bij voorzorgsmaatregelen in het kader van het antiterrorisme beleid. In 2007 waren er meer dan 3.000 werkzaam bij de Metropolitan Police Service (Davey, 2011). Volgens één van de respondenten[19] is dat aantal om uiteenlopende redenen inmiddels afgenomen tot 1.800.

3.3.2 Taken en bevoegdheden

De fundamentele taak van de PCSO's is bij te dragen aan de *policing* van wijken door middel van goed zichtbaar surveillancewerk. De volgende taken zijn van belang: geruststelling van de bevolking, het vergroten van publieke orde en aanspreekbaar zijn voor burgers en partnerorganisaties die werken op lokaal niveau. De bevoegdheden die nodig zijn om deze taken te vervullen variëren van buurt tot buurt en van korps tot korps (ACPO, 2007, Section 3).

PCSO's zouden 80% van hun tijd moeten besteden aan zichtbare surveillance. Die norm is vooral een antwoord op de geringe tijd die gewone politieagenten op straat kunnen zijn. Zij zijn iets meer dan 40% van hun tijd op straat (Crawford et al., 2005: 55-58). PCSO's werken over het algemeen in een vaste wijk. Daarnaast werken zij ook veelal in stadscentra en worden zij ingezet op hot-spots (Paskell, 2007: 354).

PCSO's dienen tijdens hun werkzaamheden het gebruik van dwangmiddelen zo lang mogelijk uit te stellen en problemen op een informele manier op te lossen (*consensual* zoals de Engelsen zeggen). Dit is belangrijk om de relatie tussen hen en het publiek goed te houden.[20]

De bevoegdheden van PCSO's zijn geregeld in de eerste paragraaf van Schedule 4 van de Police Reform Act 2002. Er bestaan drie categorieën bevoegdheden.

Ten eerste is er een aantal standaard bevoegdheden die iedere PCSO heeft. Dit zijn bevoegdheden als het bekeuren van fietsen op een voetpad, het in beslag nemen van alcohol bij minderjarigen, het in beslag nemen van drugs, het opvragen van persoonsgegevens (bijvoorbeeld in verband met

[19] Interview respondent 6 Engeland & Wales.

[20] Voorkomen moest worden dat PCSO's te werk zouden gaan als traffic wardens die veel boetes uitschrijven en daardoor een negatief imago hebben gekregen (Merritt, 2010: 742).

overlast of drinken van alcohol in het openbaar) en een aantal bevoegdheden met betrekking tot het verkeer (plaatsen van borden, het laten verwijderen van verlaten voertuigen etc.).
Naast deze standaardbevoegdheden zijn er bevoegdheden die kunnen worden aangewezen door *chief officers*. Het gaat hier bijvoorbeeld om het geven van boetes voor overlast, hondenpoep, spijbelen en graffiti, het thuisbrengen van personen onder de 16 jaar en het terug naar school brengen van spijbelaars. Ook bevoegdheden om personen vast te houden en hen te fouilleren behoren tot deze categorie. De laatste categorie – eveneens op aanwijzing van *chief officers* – bestaat het opleggen van boetes op grond van overtreding van bijzondere wetten. Hierbij valt te denken aan het verbod op verkoop van alcohol aan personen onder de achttien jaar, bezit van vuurwerk, opgeven van valse gegevens aan politie, lopen op het spoor, openbare dronkenschap en het geven van een vals alarm aan de brandweer.
PCSO's hebben niet meer geweldsbevoegdheden dan gewone burgers, hetgeen betekent dat zij 'proportioneel en redelijk geweld' mogen gebruiken om zichzelf en anderen te beschermen.[21]

De gestelde (kwaliteits)voorwaarden voor PCSO's zijn terug te vinden in de *Police Reform Act 2002*.[22] Trainingen voor PCSO's duren tussen de vier en zes weken en moeten volgens de ACPO onderdelen bevatten als multi-etniciteit, ethiek, sociale vaardigheden, eerste hulp, zelfverdediging, probleemoplossende benaderingen van criminaliteit en overlast, inzicht in bevoegdheden en in wetgeving rondom *anti-social behaviour*. In de praktijk blijken er problemen te zijn met de opleidingen van PCSO's: zo zijn er grote kwaliteitsverschillen tussen de aangeboden opleidingen (Johnston, 2007).

Section 9 van de *Guidance of Police Community Support Officers* (ACPO, 2007) bepaalt dat PCSO's de beschikking hebben over communicatiemiddelen of mobiele telefoons en/of een notitieboekje, en een uitrusting die is aangepast op de gezondheid- en veiligheidsrisico's die worden verwacht bij de uitoefening van hun werk. Bij die laatste categorie valt te denken aan kogelvrije vesten, pepperspray, wapenstok en handboeien.
In de Police Reform Act 2002 wordt bepaald dat een PCSO zijn werkzaamheden slechts kan uitvoeren als hij een uniform draagt.[23] PCSO's dienen voor het publiek herkenbare kleding te dragen en het verschil met gewone politieagenten moet duidelijk zijn. De Home Office wil dat PCSO's er in het hele land vergelijkbaar uitzien.[24]

3.3.3 Uitvoering binnen Safer Neighbourhood Teams

Doorgaans werken PCSO's binnen Safer Neighbourhood teams (SN-teams). Zoals eerder opgemerkt zijn deze teams gebaseerd op de concepten en inzichten van *reassurance policing*. De teams bestaan uit een brigadier (sergeant), twee agenten en drie PCSO's. *Safer neighbourhoods teams* richten zich op de specifieke veiligheidsbehoeften van hun buurt. De prioriteiten voor de aanpak in die buurt worden vastgesteld in overleg met lokale belanghebbenden – het publiek, Crime and Disorder Reduction Partnerships (CDRP's), lokale overheden en andere lokale organisaties. De teamleden zijn getraind om te communiceren met uiteenlopende (etnische) groepen, zodat maatschappelijke problemen kunnen worden aangepakt en opgelost. Het gaat hierbij vaak over leefbaarheidskwesties, zoals antisociaal gedrag, opzettelijke vernieling, achtergelaten auto's en

[21] Section 38 van de Police Reform Act 2002, die wijst op Section 3 (1) van de Criminal Law Act 1967 juncto relevante jurisprudentie.
[22] Section 38 van de Police Reform Act 2002.
[23] Section 43 van de Police Reform Act 2002.
[24] Een algemeen patroon van dit uniform is als volgt (ACPO, 2007, Section 9): pet of bolhoed met donkerblauwe band en de vermelding "Community Support Officer" of "Police Community Support Officer", een zwarte of blauwe jas, of reflecterende gele/deels reflecterende gele, deels blauw jas met de aanduiding "Community Support Officer" of "Police Community Support Officer" in wit op blauwe achtergrond met apart politie wapen/logo, een wit of blauw overhemd, koningsblauwe epauletten en stropdas en een donkerblauwe broek.

graffiti.[25] De teams dienen een proactieve en probleemoplossende benadering voorop te stellen en moeten de lokale gemeenschap betrekken bij het vaststellen van de prioriteiten en bij het identificeren en implementeren van oplossingen. De teams nemen informatie-uitwisseling op zich om vertrouwen en samenwerking op te bouwen (Home Office, 2004).
Uit een recent rapport (Davey, 2011) blijkt dat het moeilijk is het werk van SN-teams toe te spitsen op toezicht en controle. De teams worden ook op andere werkzaamheden gezet zoals noodhulp en afhandelen van meldingen, mede omdat andere overheidsdiensten het laten afweten. Net als de noodhulpteams zouden de SN-teams zich sterker op vermindering van misdaad moeten toeleggen. De SN-teams komen dus te weinig toe aan de kerntaken van *reassurance*, lokale betrokkenheid en probleemaanpak en zijn minder op straat aanwezig dan beoogd.

3.3.4 Evaluatiestudies

Uit een nationale evaluatie (Cooper e.a., 2006) blijkt dat PCSO's relatief veel tijd besteden aan alcohol gerelateerde zaken, kleine misdaad en antisociaal gedrag en het tot de orde roepen van baldadige jeugd. Bewoners zijn meer bereid om deze functionarissen aan te spreken dan politiemensen. Zij zijn ook tevreden over de PCSO's, vooral wanneer ze persoonlijk bekend zijn. Ze vinden dat ze impact hebben op de aanpak van jeugdoverlast. Veel PCSO's vinden dat ze kwetsbaar zijn in riskante situaties; een grote minderheid heeft met fysiek geweld te maken gehad. Volgens Cooper en collega's (2006) maken de PCSO's zich zorgen over hun verdere loopbaan; de meesten zien het werk als opstap naar de reguliere politie. Een potentieel nadeel hiervan is het verloop van personeel en het daardoor optredende verlies van vertrouwde gezichten op straat.
Ook uit het onderzoek van Crawford en collega's (2004) naar PCSO's in West Yorkshire (Leeds en Bradford) blijkt dat het publiek tevreden is met de toezichthouders. Het overgrote deel van het publiek signaleert een daadwerkelijke toename van het aantal toezichthouders, voelt zich veiliger en is tevreden over de manier waarop de toezichthouders problemen aanpakken.
Ander onderzoek (Paskell, 2007: Foster en Jones, 2010) laat zien dat PCSO's in staat zijn contacten te leggen met bewoners. Bewoners hebben liever deze toezichthouders in de buurt dan de politie. In hun ogen gaat het niet om handhavers maar om dienstverleners. Het relatieve gebrek aan bevoegdheden en gezag werkt juist positief uit. Hoewel de toezichthouders aanvankelijk gezien werden als 'plastic police' of 'mobile scarecrows' (en de reguliere politiemensen in de weg zouden lopen), hebben ze een effectieve bijdrage geleverd aan 'schoon, heel en veilig'. Wat dat laatste betreft: veel jongeren vrezen herkend te worden en worden volgens Paskell mede daarom door PCSO's van vandalisme afgehouden.
Recenter onderzoek laat zien dat de rol van de PCSO's langzaam verschuift naar politieassistentie. De PCSO fungeert niet zozeer als toezichthouder die geruststellend aanwezig is zoals bedoeld bij de introductie in 2002, maar als handhaver. De functionaris wordt ook minder gezien als bruggenbouwer of opbouwwerker. De PCSO's zijn op weg naar een rol waarin ze de "productiviteit" van de politie kunnen vergroten. Deze productiviteit is gelegen in activiteiten als het vaker bezoeken van slachtoffers, opstarten van onderzoek naar kleine misdaad en een voortdurende concentratie op het verzamelen van informatie (Merritt, 2010). Volgens Merritt is echter de rol van bruggenbouwer nog lang niet afgeschreven; te meer omdat deze rol doorslaggevend voor het succes van PCSO's (Merritt, 2010: 746).
Er vindt regelmatig discussie plaats over de vraag of de bevoegdheden van PCSO's uitgebreid moeten worden. Het gaat dan onder andere over het geleiden van het verkeer, de omgang met verslaafden en agressieve bedelaars, en het ondervragen van aangehouden personen. Velen vrezen dat die uitbreiding ten koste zal gaan van hun vermogen op vreedzame wijze instemming te verkrijgen van burgers (Merritt, 2010; Johnston, 2007).

[25] Website van de London Metropolitan Police: http://content.met.police.uk/Site/saferneighbourhoods, geraadpleegd op 27 september 2012.

Is de PCSO in sterkere mate een handhaver geworden? Eén van de geïnterviewden wijst erop dat het *reassurance* gedeelte van hun werk in het gedrang is gekomen. Ook de aanpak van lokale problemen krijgt minder aandacht. Deze respondent gelooft niet dat de bevoegdheden van PCSO's zullen worden uitgebreid:

> *"Bewapening van PCSO's zal nooit gebeuren in dit land, nooit."* [26]

Sommige respondenten menen dat er geen sprake is van een verschuiving naar een meer repressieve werkwijze binnen de PCSO's. Zo zegt één van de respondenten hierover:

> *"Het hele concept achter de PCSO's blijft hetzelfde. Het gaat om de aanpak van antisociaal gedrag en om het functioneren als ogen en oren van de politie."* [27]

En andere respondent wijst op een ander probleem: de PCSO-functie is een soort opstapje geworden om hoger op te komen binnen de politieorganisatie:

> *"Hierdoor is er geen continuïteit meer. De PCSO's zijn minder toegewijd aan één gebied, zoals de bedoeling was; ze zien het niet als mooi werk voor een langere tijd."* [28]

Andere respondenten herkennen dat: de laatste jaren hebben ze meer mogelijkheden gekregen om politieagent te worden.

3.4 Neighbourhood wardens

3.4.1 Achtergronden

Naast PCSO's hebben uiteenlopende soorten *wardens* (*neighbourhood wardens*; *street wardens; street crime wardens*) een plaats gekregen in de lokale veiligheidszorg. Het gaat om toezichthouders in de publieke ruimte die geen verdere bevoegdheden hebben. Zij zijn in de regel in dienst van (deel)gemeenten, maar ze zijn soms ook bij woningcorporaties in dienst (Crawford en Lister, 2006).[29]

In 2000 nam de nationale overheid met het Neighbourhood Warden Programme (en in de jaren erna met andere programma's) het besluit om het opzetten van *warden schemes* te financieren. Doel hiervan was het verbeteren van de leefbaarheid in de lokale omgeving (Crawford et al., 2005: 8).

Recente cijfers/schattingen over aantallen *wardens* zijn lastig te vinden, maar waarschijnlijk zijn op dit moment een paar duizend *wardens* actief. Eind 2004 waren dit er ongeveer 3.500. Sinds de opkomst van de PCSO's lijkt het aantal *wardens* te zijn gedaald (Crawford, 2008: 158).

Wardens zijn een belangrijk uitvloeisel van de *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (Social Exclusion Unit, 1999). De beleidsmakers lieten zich inspireren door uiteenlopende Europese projecten, waaronder de Nederlandse stadswachten.

Eén van de redenen voor de introductie van *wardens* is de voortgaande centralisering van het management rondom huisvesting. De terugtred van woningcorporaties uit de wijken ging gepaard met verwaarlozing van de straten en de woningenvoorraad. Ook de terugtred van politie-surveillanceteams in de wijken leidde tot groei van verloedering en overlast (Scanlon, 2006).

3.4.2 Taken en bevoegdheden

De volgende taken zijn van belang. Ten eerste moeten de *wardens* de leefbaarheid verbeteren door te voorzien in een geüniformeerde aanwezigheid in woonwijken. Zij moeten de veiligheid in de wijken bevorderen, bijdragen aan wijkontwikkeling en assisteren bij verbeteringen op het gebied van milieu en woningbeheer. Daarnaast is een rol voorzien in het reduceren van de lokale criminaliteit en overlast (Neighbourhood Renewal Unit, 2002).

In hun rol als 'ogen en oren' zijn *wardens* bedoeld om een directe link te vormen tussen de lokale bewoners en de belangrijkste instanties (in het bijzonder de lokale overheden, de politie en

---

26 Interview respondent 6 Engeland & Wales.
27 Interview respondent 2 Engeland & Wales.
28 Interview respondent 5 Engeland & Wales.
29 Het gaat dus niet om traffic wardens die door de politie worden aangestuurd.

woningcorporaties). Zij worden geacht te luisteren naar de zorgen en problemen die bewoners naar voren brengen en deze vervolgens te rapporteren aan de betrokken instanties. Daarnaast hebben zij als taak om een bindmiddel te zijn in de lokale gemeenschap door solidariteit en lokale initiatieven bij burgers te promoten. Ook hebben zij taken op het gebied van milieu en leegstand van woningen (Social Exclusion Unit, 1999; Crawford et al., 2005: 34).
De omschrijving van de taken en plichten van *wardens* is opzettelijk breed gehouden. Dat zou hen speelruimte en flexibiliteit verschaffen die nodig zijn om vele uiteenlopende problemen aan te pakken.
Wardens hebben niet meer bevoegdheden dan elke andere burger. Zij zijn enkel toezichthouder en kunnen slechts aanspreken en waarschuwen (Crawford et al., 2005: 43-44).
De (kwaliteits)eisen voor *wardens* zijn lokaal geregeld; er zijn geen landelijke eisen geformuleerd. De uitrusting van *wardens* wordt lokaal bepaald. In Bradford City Centre hebben wardens bijvoorbeeld een mobiele telefoon en een steekvrij vest (Crawford et al., 2005: 100). Het uniform van de *wardens* wordt net als hun uitrusting lokaal bepaald. Een zoekopdracht op internet levert talloze resultaten op van bedrijven waar *warden*-uniformen en ook uitrustingen te koop zijn.[30] Soms nemen private beveiligers de rol van *warden* op zich (Johnston, 2003).

3.4.3 Enkele evaluatiestudies

In 2004 vond een nationale evaluatie plaats van de eerste subsidieronde van het nationale programma. Daaruit bleek dat in de pilotgebieden tussen 2001 en 2003 bewoners behoorlijk minder misdaad hebben ervaren: een daling van ongeveer een kwart. In de controle-wijken (zonder *wardens*) was er een lichte toename (Neighbourhood Renewal Unit, 2004). Burgers zijn in aanzienlijke mate meer tevreden over hun wijk en zien ook verbeteringen als het gaat om 'schoon en heel'. Volgens het rapport is het gebiedsgebonden werk van de *wardens* het grootste pluspunt: de *wardens* zijn aanspreekbaar en zetten zich in voor bewoners; zij zijn een 'linker' tussen bewoners en dienstverleners.
Een ander rapport dat de Warden Schemes in de beginfasen heeft geëvalueerd komt tot soortgelijke bevindingen (Coward e.a., 2004). Op basis van drie casestudies concluderen de onderzoekers dat de Warden Schemes een adequaat antwoord vormen op een reeks van problemen, variërend van antisociaal gedrag, verloedering en angst voor misdaad. Naarmate *wardens* een sterkere *community engagement* hebben slagen ze er beter in vertrouwen van bewoners te winnen, van oudere groepen bewoners, maar ook tieners. Een meer passieve rol van 'ogen en oren' past volgens de auteurs minder goed bij de *wardens* en is sinds de komst van de PCSO's ook min of meer overbodig geworden.[31]

De Warden Schemes van Leeds (Crawford et al., 2005) en Southampton (Scanlon, 2006) zijn in afzonderlijke studies onderzocht. In Leeds (720.000 inwoners) waren in 2003 45 *wardens* aangesteld. Volgens Crawford (2006) dragen de *wardens* ertoe bij dat de onderlinge verhoudingen, met name in dichtbevolkte probleemwijken, worden verbeterd. Die conclusie strookt met de bevindingen van de eerder genoemde nationale rapporten. Ook in deze studie is vastgesteld dat er weinig duidelijkheid is over de taken van *wardens*. Feitelijk zijn *wardens* (ook in Leeds) het meest bezig met werkzaamheden rondom 'schoon en heel'. *Wardens* fungeren daarnaast als *go-between* tussen instanties en moeilijk bereikbare groepen. Zij houden afstand van de politie zodat zij door deze groepen kunnen worden vertrouwd. Niettemin staan ze onder druk om binnen *extended policing family* te geraken. Zo zijn veel lokale politici er voorstanders van dat *wardens* een accreditatie verkrijgen zodat ze onder meer bekeuringen kunnen uitschrijven. Volgens Crawford zouden ze dan hun verstandhouding met moeilijk bereikbare groepen verspelen. De komst van PCSO's heeft twee

[30] Zie bijvoorbeeld http://www.kelticclothing.co.uk/jobroles/enforcementuniforms.html, geraadpleegd op 27 september 2012.
[31] Respondent 2 Engeland & Wales wijst er echter op dat in Westminster (Londen) de *neighbourhood wardens* zich minder richten op de lokale gemeenschap en meer als handhaver te werk gaan.

effecten gehad. Ten eerste, waar *wardens* geen duidelijk omschreven taken uitvoerden werden ze geacht voortaan politiële taken op zich te nemen; in sommige wijken werden de *wardens* door PCSO's vervangen. Ten tweede, indien er genoeg middelen voorhanden zijn werd op een duidelijke arbeidsverdeling gewezen; beide groepen kunnen zich vervolgens toeleggen op hun eigen domein.
In Southampton (220.000 inwoners) waren in 2005 stadsbreed 35 *wardens* aangesteld. De *wardens* zijn ondergebracht binnen de stedelijke *Housing Department*. Uit het onderzoek (Scanlon, 2006) bleek dat *wardens* zelf in grote mate bepalen welke taken zij dagelijks op zich nemen, maar soms krijgen ze instructies van de stedelijke woningdienst. Dat maakt het zeer moeilijk hun activiteiten te monitoren. Veruit de meeste tijd wordt besteed aan het schoonhouden van straten en parken. Ze rapporteren crimineel gedrag direct of indirect (via de Dienst Wonen) aan de politie, maar beschouwen het verminderen van overlast en kleine criminaliteit als een afgeleide van hun werk. De bevolking is enthousiast over hun werkzaamheden.

Uit deze evaluaties blijkt dat de *wardens* in de praktijk onafhankelijk van de politie opereren. Zij worden in de regel door de leiding van de gemeentelijke dienst Wonen aangestuurd.
Een groot probleem voor de continuïteit van *wardens* is de bekostiging. In de beginfase tussen 2000 en 2005 zijn er ongeveer 250 Warden Schemes door de nationale overheid betaald (aanvankelijk binnen het programma *New Deal for Communities*). Nadien zijn die fondsen weggevallen en moeten gemeenten zelf in financiering voorzien.

De meeste respondenten erkennen dat het aantal *wardens* na de doorgroei van de PCSO's is teruggelopen. Sommigen betreuren dat. Eén van de respondenten heeft er een uitgesproken mening over:

> *"De wardens hier in Portsmouth hebben ervoor gezorgd dat mensen willen meedenken in de wijken. Ze hebben directe lijnen met allerlei lokale dienstverlenende instellingen en door dat netwerk kunnen ze mensen snel doorverwijzen en gepaste hulp bieden. Ook zijn ze heel erg aanwezig in de wijk, veel meer dan de politie ooit kon doen. Ze hebben een grote rol gespeeld in de aanpak van antisociaal gedrag. En door dit succes werden ze door de mensen geaccepteerd en kwamen ze veel aan de weet. Ze werden lopende encyclopedieën van wat er in gemeenschappen gebeurt. Dat is ongelooflijk waardevol."* [32]

3.5 Private policing

3.5.1 Achtergronden

Naast de komst van de PCSO's en wardens is ook een toename te zien in het aantal private beveiligers dat in Engeland & Wales in de (semi)publieke ruimte werkzaam is (Jones en Newburn, 2006; Crawford et al., 2005: 13). Die groei kan worden toegeschreven aan de volgende factoren. Ten eerste worden binnen de domeinen van *mass private property* (grote winkelcentra, vrijetijdsarena's, sportstadions; etc.) en woonenclaves steeds vaker private beveiligers ingezet (Crawford en Lister, 2006; Jones en Newburn, 2006: 44). Ook binnen Business Improvement Districts (BID's) zijn private beveiligers aan het werk (Cook, 2010). Daarnaast is de uitbreiding van de uitgaanssector (pubs, clubs, etc.) een reden voor groei van private beveiligers in de semipublieke ruimte gebleken (Crawford, 2008: 168-169).

Opvallend is dat beveiligingsbedrijven tot op heden nauwelijks gebruik hebben gemaakt van de Community Safety Accreditation Schemes (zie par. 3.2.2.).Deze voorziening geeft private beveiligers meer bevoegdheden en mogelijk ook 'publieke status', maar de kosten ervan schrikken vele bedrijven af. Bovendien zijn niet alle korpschefs bereid private beveiligers meer bevoegdheden te verlenen omdat ze principieel tegen hun inzet in de publieke ruimte zijn. Vooralsnog wordt voornamelijk door *wardens* van deze regeling gebruik gemaakt. Eind 2010 waren slechts 2.200

[32] Interview respondent 5 Engeland & Wales.

personen geaccrediteerd, verspreid over 26 deelnemende korpsen (Crawford en Lister, 2003; ACPO, 2011; Barker en Crawford, 2013).[33]

Met de *Private Security Industry Act* van 2001 werd een licentieverplichting voor de hele commerciële beveiligingsbranche ingesteld (sollicitanten worden zodoende op een strafblad gescreend en moeten een erkend trainingsprogramma hebben doorlopen). De Security Industry Authority (SIA) is de instantie die is belast met het verlenen van deze licenties (Crawford, 2008: 164-165). De SIA publiceert op zijn website statistieken over het aantal actieve licenties van private beveiligers. Op 17 september 2012 waren er 368.389 actieve licenties.[34] Het is echter lastig te bepalen hoeveel personen hiervan werkzaam zijn in de publieke of semipublieke ruimte (Jones en Newburn, 2006: 40). De British Security Industry Association (BSIA), waarvan wordt geschat dat 70% van de beveiligingsbedrijven hier lid van is, geeft op zijn website aan dat er 75.500 'security officers' werkzaam zijn.[35] Ook hiervan is niet te zeggen hoeveel van hen in de (semi)publieke ruimte werkzaam zijn.

3.5.2 Bevoegdheden en voorwaarden voor vergunning

In Section 7 van de Private Security Industry Act (2001) wordt bepaald dat voor het verstrekken van een vergunning de volgende criteria van belang zijn: betrouwbaar en deskundig werkzaamheden kunnen uitvoeren en waarborgen dat personen daarvoor de juiste vaardigheden en training hebben. In het SIA-document *Get Licensed, SIA licensing criteria* (Security Industry Authority, 2010: 17, 51-52) zijn deze voorwaarden nader uitgewerkt. Het document bepaalt onder meer dat voor het verrichten van werkzaamheden in de publieke ruimte het volgende vereist is: de beveiliger dient achttien jaar of ouder te zijn; dient een identiteitscheck en strafbladcheck te hebben ondergaan en dient een passende en door de SIA goedgekeurde training te hebben gevolgd. Daarnaast wordt gekeken naar andere informatie, zoals geestelijke gezondheid en boetes die personen op hun naam hebben staan. De passende en door de SIA goedgekeurde training (die door veel organisaties wordt aangeboden) bevat onderdelen als kennis van het recht met betrekking tot private beveiliging, hoe te handelen in noodgevallen, communicatie- en rapportagevaardigheden en het verminderen van persoonlijk risico.[36]

Private beveiligers hebben in de publieke ruimte niet meer bevoegdheden dan burgers. Zij kunnen net als *wardens* slechts als toezichthouder functioneren. Wel kunnen zij, in opdracht van grondeigenaren, mensen uit private locaties weren (eruit zetten en niet meer toelaten); het gaat om een recht dat iedere grondeigenaar toekomt (Crawford, 2008: 164).

Over de uitrusting van private beveiligers is niets omschreven. Aangenomen mag worden dat zij geen attributen bij zich dragen die te gebruiken zijn bij geweldsinterventies. Het uniform van private beveiligers wordt bepaald door het bedrijf waar zij werken.

3.5.3 Recente ontwikkelingen

Uit een studie van Jones en Newburn (1998) naar private en publieke politie in de Londense deelgemeente Wandsworth blijkt dat zowat elk groter gebouw binnen die gemeente over eigen private beveiligers beschikt. Het gaat dan niet alleen om winkels en uitgaanscentra, maar ook scholen, ziekenhuizen en grote kantoren. Ook de spaarzame *gated communities* in Wandsworth

---

[33] Respondent 3 Engeland & Wales wijst erop dat je moet werken in het veld van *community safety* om te kunnen worden geaccrediteerd. Private beveiligers moeten dus bijvoorbeeld in ziekenhuizen of in uitgaansgebieden werkzaam zijn.

[34] Website van de Security Industry Authority: http://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/licensing-stats.aspx, geraadpleegd op 27 september 2012.

[35] Website van de British Security Industry Association: http://www.bsia.co.uk/facts-and-figures, geraadpleegd op 26 september 2012.

[36] Website van de Security Industry Authority: http://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/training-sg.aspx, geraadpleegd op 27 september 2012.

beschikken over private beveiligers. Op straat zijn *traffic attendants* actief; het gaat om beveiligers die door de deelgemeente worden ingehuurd voor parkeertoezicht.

Binnen *shopping malls* en andere grote *mass private properties* werken publieke politiemensen en private beveiligers (waaronder CCTV-personeel dat in controlekamers werkzaam is) meestal intensief samen.[37] De publieke politie is in dergelijke domeinen regelmatig aanwezig, doorgaans om gegevens uit te wisselen met betrekking tot CCTV-beelden. De controlekamers van het beveiligingspersoneel worden door publieke politiemensen ook benut om bijvoorbeeld drugdealers op het spoor te komen. De sfeer tussen de twee groepen is lang niet altijd goed en soms vijandig; beveiligers voelen zich vaak minderwaardig behandeld (Norris en McCahill, 2006).
Uit onderzoek van Wakefield (2005) blijkt dat het werk van private beveiligers in *shopping malls* vele publieke functies met zich meebrengt. Zo dienen het verschaffen van informatie aan de politie, het opstellen van risicoprofielen, het uitsluiten van (vermeende) 'bekende criminelen' en inroepen van de politie in geval van nood, publieke doeleinden. In grote *shopping malls* heeft het veiligheidspersoneel dagelijks contact met de politie, waarbij informatie-uitwisseling, overhandigen van zaken, gezamenlijke operaties en het gezamenlijk gebruik van CCTV-gegevens worden aangemoedigd. Tegelijk krijgt het personeel vaak toegang tot persoonlijke gegevens die doorgaans voorbehouden is aan publieke beambten (Wakefield, 2006: 403). Al deze functies hebben weinig te maken met bescherming van private eigendom of het voldoen aan commerciële belangen. Wakefield concludeert dan ook dat de hedendaagse *security officer* een prominente rol speelt binnen de publieke veiligheid.
Er worden ook regelmatig mensen geweerd en buiten gezet, vooral jeugdigen. Dat gebeurt niet aan de poort, maar meestal op grond van CCTV-monitoring als de personen in kwestie al binnen zijn. Daarnaast raakt het personeel volgens Wakefield met enige regelmaat betrokken bij incidenten die buiten de centra, plaatsvinden (2005: 539).[38]
In een van de grootste *shopping malls* van Europa, MetroCentre in Gateshead (met 6.000 werknemers) is een team van *community beat managers* binnen een privaat-publiek partnership aan het werk. De directie van het winkelcomplex heeft hiervoor een overeenkomst met de politie gesloten. De gecontracteerde politiemensen fungeren als *village bobby* binnen de gemeenschappelijke gebieden van MetroCentre.[39] Veel jonge bezoekers van MetroCentre worden preventief buitengesloten. Volgens Crawford worden in Engelse *shopping malls* regelmatig deviante personen op willekeurige wijze en zonder rechtvaardigingsgronden buiten gezet (Crawford, 2011: 492-5).

Een recente studie naar toezichthouders in stedelijke centrumgebieden geeft aan dat er in 2008 59 Business Improvement Districts (BID's) waren (Cook, 2010). Deze BID's moeten er voor zorg dragen

---

[37] In het Engelse debat over publieke en private politie wordt het werk van private beveiligers in grote winkelcentra doorgaans niet 'publiek' genoemd. Zij werken immers binnen privaat eigendom. Die opvatting voldoet echter niet zodra er binnen grote malls ook verenigingen of (gemeentelijke) diensten gevestigd zijn die niet op consumenten zijn gericht maar op burgers. Soms zijn malls zo groot dat zij ook als publieke transitieruimte fungeren.

[38] Respondent 4 Engeland & Wales wijst erop dat private beveiligers die werkzaam zijn binnen shopping malls doorgaans geen opdracht krijgen om hun werk voort te zetten in de openbare ruimte, bijvoorbeeld om dieven staande te houden. Er kunnen dan problemen optreden met verzekeringen: "*Private beveiligers zijn hier wel voorzichtig mee. In deze branche krijg je niet heel veel betaald. Ongevallen worden niet vergoed wanneer die in de publieke ruimte plaatsvinden.*"

[39] Het gaat hier om ingehuurde politiemensen, ook wel *paid duty officers* genoemd (zie een meer uitgebreide beschrijving in het hoofdstuk over Canada, par. 6.4). Op basis van Section 9 van de Police and Magistrate's Courts Act van 1994 is het de politie toegestaan diensten uit te besteden (zie Crawford en Lister 2003). De commerciële activiteiten van de politie lijken sindsdien behoorlijk te zijn gegroeid. In 2009 zou de politie daarmee 17 miljoen pond hebben verdiend. Zie http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/police-forces-making-fortune-hiring-220033, geraadpleegd op 08 januari 2013.

dat een koopkrachtig publiek zijn weg vindt naar de binnensteden. In die studie zijn drie districten (in Coventry, Reading; en Plymouth) aan een nader onderzoek onderworpen. Het gaat om binnenstedelijke gebieden die veel straten omvatten. De BID's ontvangen regelmatig financiële bijdragen van de gemeenten in kwestie, maar zijn ook aangewezen op bijdragen van winkeliers en andere ondernemers. Het personeel dat door de BID's wordt aangesteld houdt zich onder meer bezig met schoonmaken, aanbrengen van versieringen en licht, marketing, klanten wegwijs maken, CCTV-monitoring en het houden van toezicht. Het toezichthoudende personeel bestaat uit private beveiligers (in-house dan wel op contract basis), maar er worden ook *wardens* en PCSO's ingeschakeld. Mede omdat slechts voor korte perioden budget kan worden gevonden, zijn er veel veranderingen bij de inzet van het personeel. In Plymouth werden private beveiligers vervangen door PCSO's omdat die laatste functionarissen meer handhavende bevoegdheden hebben zoals het uitschrijven van bekeuringen (ibid.: 467). Bovendien zouden PCSO's in sterkere mate door het publiek worden herkend en gerespecteerd. In Coventry worden *wardens* ingezet om bijvoorbeeld toezicht te houden op parkeerplaatsen. In hoeverre deze publieke toezichthouders hun werk afstemmen op commerciële doeleinden is niet bekend (Crawford, 2011).[40]

Een ander marktsegment waar beveiligingsbedrijven op inzetten zijn *residential area patrols*. Daarbij nemen beveiligingsbedrijven de bewaking van huizen en andere gebouwen op zich tegen betaling van een maandelijks bedrag (Crawford en Lister, 2003). De activiteiten bestaan uit (dag en nacht) surveillance vanuit auto's waarbij ook op meldingen van bewoners wordt gereageerd.
Naar deze ontwikkelingen is weinig onderzoek gedaan. Net als in veel andere landen leggen beveiligingsbedrijven zich in Engeland vooral toe op bewaking van eigendommen in sub-urbane gebieden en op het platteland, maar er is een tendens om ook in steden te surveilleren. In Darlington en Southampton nemen respectievelijk Sparta en Atraks surveillance in woonwijken op zich.[41] Dat betekent dat ook tegen antisociaal gedrag wordt opgetreden (zoals elke burger dat mag). In Darlington heeft de politie zich tegen het initiatief gekeerd. Politiewoordvoerders menen dat de betreffende beveiligingsbedrijven de angst voor misdaad aanmoedigen en het vertrouwen in de politie ondermijnen. De politie is ook niet van plan samen te werken met deze bedrijven.[42] Een ander voorbeeld betreft Garde UK dat in Essex 24-uurs diensten wil gaan aanbieden aan de bevolking (bijdrage: 1 pond per week).[43] Het bedrijf wil gaan surveilleren in woonwijken met veel overlast en is door Essex Police geaccrediteerd. Het is daarmee bevoegd bekeuringen uit te schrijven voor onder andere overlastgevende gedragingen. Niettemin heeft Essex Police het plan bekritiseerd.

Ook uit onderzoek van Noaks (2000 en 2008) blijkt dat de politie veel moeite heeft met *residential patrols* die door beveiligingsbedrijven worden verricht. Het beveiligingsbedrijf dat in Merryville diensten aanbiedt (aan zowel huiseigenaren in de private sector als huurders) wordt door de politie niet als een bonafide organisatie gezien. Er wordt niet samengewerkt, noch informatie uitgewisseld, en de twee organisaties verrichten hun werk naast elkaar. De bevolking blijkt behoorlijk meer vertrouwen in de private politie te hebben. Volgens de onderzoekster is de politie het contact met de bewoners kwijtgeraakt en is zij slecht op de hoogte van wat speelt.

---

[40] Een van de respondenten betwijfelt of in BID's veel private beveiligers worden ingezet. Bron: interview respondent 4 Engeland & Wales.

[41] http://www.guardian.co.uk/society/2010/jul/28/private-security-companies-police-housing-estates, geraadpleegd op 11 januari 2013.

[42] http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/politics_show/regions/north_east_and_cumbria/8564724.stm, geraadpleegd op 11 januari 2013.

[43] http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-essex-12634162
http://www.vipsecurityservices.co.uk/Essex_Security_Firms_now_Patrol_Residential_Areas, geraadpleegd op 11 januari 2013.

Heel uitzonderlijk gaan (deel)gemeenten ertoe over – soms *in partnership* – private beveiligers aan te stellen. Een dergelijk initiatief heeft gespeeld in York (Crawford et al., 2003). In 2003 werden in zestien van de tweeëntwintig districten in York private beveiligers aangesteld om in de publieke ruimte toezicht te houden. Zoals bij beveiligingsbedrijven de gewoonte is, wordt het werk vanuit auto's verricht. Tachtig procent van het werk is op antisociaal gedrag gericht. In 2007 was het aantal districten dat deze *community rangers* bekostigde, teruggelopen tot elf, in 2011 tot twee. Volgens onderzoeker Lister kan deze terugval – buiten vermindering van het stedelijk budget – onder andere door de volgende factoren verklaard: de *rangers* worden nauwelijks gestuurd; ze voldoen niet aan de verwachtingen van de bevolking en zijn weinig aanspreekbaar; de samenwerking met de politie laat te wensen over.[44]

3.6 Relatie met de politie

Sinds de Crime and Disorder Act van 1998 is iedere gemeente verplicht een *Crime and Disorder Reduction Partnership* (CDRP) op te stellen. Binnen dit partnership worden plannen opgesteld om criminaliteit en overlast aan te pakken. Hierin wordt ook bepaald hoe en met wie wordt samengewerkt. In deze plannen worden ook afspraken gemaakt over de inzet van PCSO's, *wardens* en private beveiligers (Crawford et al., 2005: 21).
In Section 115 van de Crime and Disorder Act is geregeld dat informatie-uitwisseling tussen 'key public authorities' is toegestaan. Daarnaast mogen gegevens zichtbaar zijn voor functionarissen die taken en verantwoordelijkheid hebben binnen het samenwerkingsverband van de CDRP. Op grond hiervan kan informatie worden uitgewisseld tussen politiemensen, *wardens* en private beveiligers die actief zijn binnen dezelfde CDRP. Crawford wijst erop dat gegevensuitwisseling vaak plaatsvindt op basis van geanonimiseerde informatie; voor uitwisseling zijn protocollen opgesteld. Vaak wordt informatie verzameld door *wardens* en private beveiligers niet gebruikt door de politie (ibid.: 75-76).
De lokale samenwerking kent per gemeente grote verschillen. Dit heeft onder meer met de volgende factoren te maken: de houding van de lokale politiechefs, de mate waarop de gemeente onveiligheid heeft geagendeerd en het *funding-regime* van de centrale overheid. Op sommige plekken is de samenwerking zeer intensief en trekken verschillende soorten toezichthouders en handhavers samen op (ibid.).
Sinds het aantreden van de coalitieregering zijn de procedures binnen *partnerships* aanzienlijk versoepeld. Zo geeft één van de respondenten aan dat er een forse deregulering binnen de *partnerships* is doorgevoerd: er zijn geen centrale targets meer; er kan soepeler worden omgegaan met de selectie van wijkproblemen waarin geïnvesteerd gaat worden.[45]
Sommige respondenten zijn van mening dat informatie-uitwisseling nog altijd het grote pijnpunt is. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over criminaliteit die hulpverleners en artsen kunnen verstrekken. Vaak ontbreekt vertrouwen; ook privacybescherming van cliënten speelt een grote rol. Andersom hebben ook politiemensen er moeite mee informatie te delen:

> *"Je hebt vertrouwen nodig, en dat is precies wat je vaak mist binnen de politie: ze vertrouwen niemand totdat ze met iemand hebben gewerkt."* [46]

Het betrekken van private beveiligers bij lokale partnerships blijkt vaak niet van de grond te komen (Crawford, 2007). Zoals gezegd, in de grote *shopping malls* werken politie en beveiligers doorgaans intensief samen. Zij hebben ook een gezamenlijk belang om de CCTV-beelden te benutten. In de woonwijken waar beveiligingsbedrijven hun diensten aanbieden is er sprake van onderlinge spanningen; de politie vindt de professionaliteit onder de maat en is van mening dat deze bedrijven niet in woonwijken zouden moeten werken waar de politie ook dagelijks opereert (Noaks, 2000 en

[44] http://www.law.leeds.ac.uk/assets/files/research/ccjs/stuart_lister_on_private_secuirty_patrols.pdf, geraadpleegd op 11 januari 2013.
[45] Interview respondent 1 Engeland & Wales.
[46] Interview respondent 6 Engeland & Wales.

2008). Opmerkelijk is dat in 2002 het Accreditation Scheme in het leven is geroepen, maar veel korpschefs lijken terug te schrikken om private beveiligers die bevoegdheden daadwerkelijk te verlenen. Politiemensen hebben nog altijd veel aarzelingen bij het inschakelen van private beveiligers, ondanks de regulering van de private veiligheidsindustrie (White en Smith, 2009: 82-83).

3.7 Bescherming van burgers

Met de *Police Reform Act 2002* werd de Independent Police Complaints Commission (IPCC) ingesteld.[47] De IPCC houdt toezicht op de klachtenbehandeling door de politie en stelt de normen waarmee de politie de klachten moet behandelen. De IPCC neemt zijn beslissingen onafhankelijk van de politie, de overheid en de klagers. De commissie neemt hoger beroep zaken op zich. Elk politiekorps heeft een Professional Standards Department (PSD) die verantwoordelijk is voor de behandeling van klachten en aangelegenheden met betrekking tot het gedrag van politiepersoneel binnen hun korps. Het merendeel van de klachten die de IPCC ontvangt worden doorgegeven aan de PSD, zodat zij deze kunnen behandelen en oplossen. De politiekorpsen moeten de meest ernstige gevallen doorverwijzen naar de IPCC en, wanneer het algemeen belang dit vereist, kan de IPCC besluiten om zelfstandig onderzoek te beginnen.[48]

In de periode 2010/2011 waren er 1.016 klachten over het gedrag van PCSO's. Dit is 3% van het totaal aantal klachten tegen de politie in de periode 2010/2011 (totaal: 37.189) (Independent Police Complaints Commission, 2011). Het kan zijn dat dit een vertekend beeld geeft van de onvrede over het handelen van PCSO's. PCSO's dienen bij problemen de hulp van politieagenten in te roepen en zij nemen die conflictsituaties over. De oorspronkelijke onvrede over het handelen van PCSO's is vermoedelijk zichtbaar in de klachten over het handelen van deze agenten.

Wat betreft private toezichthouders kunnen burgers hun klachten kenbaar maken bij het bedrijf waar de private beveiligers werken. Klachten kunnen ook worden ingediend op de SIA-website. Als de burgers hierover niet tevreden zijn, resteert alleen de gang naar de rechter.[49]

3.8 Discussie

De discussie over publieke toezichthouders in Engeland & Wales spitst zich momenteel geheel toe op de forse bezuinigingen en op invoering van de PCC's, en de mogelijke gevolgen daarvan voor het frontlijnwerk. Politiek rechts pleit daarbij voor verdere privatisering. Zo is de denktank Policy Exchange er voorstander van dat de relatief dure *sworn constables* vrij worden gemaakt van allerlei kantoorwerk om zich te kunnen wijden aan misdaadbestrijding.[50] Dat kantoorwerk zou zoveel mogelijk aan beveiligingsbedrijven kunnen worden uitbesteed. De politie zou hierdoor én efficiënter én zichtbaarder worden (zie ook Loveday, 2013).

De vraag is hoe de inkrimping van het personeel zal uitvallen voor het frontlijnwerk. Eén van de respondenten is van mening dat door de bezuinigingen *neighbourhood policing* zwaar onder druk zal komen te staan. Zijn verwachting is dat veel agenten en PCSO's uit de *safer neighbourhood teams* zullen verdwijnen. De *reassurance* functie zal aan belang inboeten. Te meer omdat ook het aantal *wardens* is afgebouwd. De lokale overheid zou er volgens hem goed aan doen een eigen apparaat opbouwen:

> *"Daarmee gaan we de richting in van gemeentelijke handhavers, net zoals bij jullie in Nederland. De lokale overheid zou dan ook meer bevoegdheden moeten krijgen in eigen handhavers te voorzien."* [51]

[47] Part 2 van de Police Reform Act 2002.

[48] Website van de Independent Police Complaints Commission: http://www.ipcc.gov.uk/, geraadpleegd op 21 september 2012.

[49] Interviews respondenten 3 en 4 Engeland & Wales.

[50] http://www.thetimes.co.uk/tto/business/industries/publicsector/article3345226.ece, geraadpleegd op 8 maart 2013.

[51] Interview respondent 5 Engeland & Wales.

Ook een andere respondent wijst erop dat de formule van *safer neighbourhood teams* door de bezuinigingen onder druk zal komen te staan. Het in stand houden hiervan is volgens hem onmogelijk. De komst van de PCC's zal ook ten koste gaan van de PCSO's. De taken van *community engagement* en probleemgericht werken worden ongewis.[52]

Een ander vraagstuk dat veel stof doet opwaaien is de rol van de private beveiligingsbedrijven in de publieke ruimte. Alle respondenten benadrukken dat de bevolking nog altijd veel vertrouwen in de publieke politie heeft. Er is volgens hen ook veel voorbehoud om private partijen op straat meer bevoegdheden te geven. Na het G4S-echec bij de Olympische Spelen zijn de verwachtingen van de bevolking over de private partijen aanzienlijk gedaald. Eén van de respondenten, een oud korpschef, zegt:

> *"Private beveiligers lopen niet op straat en dit mag ook niet gaan gebeuren. Over my dead body. (…) Dat zal het publiek erg in de war brengen. Op straat mag er geen twijfel over bestaan wie verantwoordelijk is. Ik denk ook helemaal niet dat de private partijen dit willen. (…) Dat zij meer back-office functies zullen gaan overnemen, lijkt me geen probleem."* [53]

Niettemin roept het bedrijfsleven regelmatig om meer private beveiligers in de binnensteden. Daarbij wordt gewezen op het antisociale gedrag dat de politie laat liggen.[54]

Er lijkt veel ongenoegen te zijn over de rol van de publieke politie in *suburbs* en dunbevolkte buitengebieden. De politie is daar weinig zichtbaar aanwezig. Indien particuliere beveiliging in de arm wordt genomen neemt die onvrede verder toe omdat men 'gedwongen' wordt dubbel te betalen. Daar waar bewoners en huiseigenaren voor diensten van beveiligingsbedrijven betalen kan de publieke politie het haast nooit goed doen. Ook bestaat de kans dat bewonersgroepen de publieke politie uitspelen tegen particuliere beveiligers. Hoe dat ook zij, de publieke politie neemt een zeer defensieve houding in als het gaat om deze beveiligers, wat door een deel van de bevolking niet in dank wordt afgenomen (Noaks, 2008).

Tenslotte is er discussie over de gezichtsbepalende rol van de PCSO's en het ontbreken van *sworn officers* in het straatbeeld. Ook deze discussie hangt samen met de bezuinigingen. Zo zijn in South Yorkshire enkele honderden banen van *constables* geschrapt. De PCSO's hebben vervolgens meer bevoegdheden gekregen en fungeren nu als lokale *beat officers*. Zij vormen het eerste contactpunt voor het publiek op straat. Volgens sommige beleidsmakers zouden de bezuinigingen de politie haast tot een meer reactieve rol achter de schermen veroordelen. Het kan volgens hen niet de bedoeling zijn dat de reguliere politie zich voortaan alleen met misdaadbestrijding zou moeten bezig houden. Dat zou het einde betekenen van *bobbies on the beat*. Bovendien zou het publiek zich verder vervreemden van de politie als zij alleen met PCSO's te maken krijgen. Andere politiewoordvoerders ontkennen dat *sworn constables* niet meer op straat zouden zijn.[55]

3.9 Slot

In Engeland & Wales is de laatste decennia een versnipperd landschap van publieke toezichthouders en handhavers ontstaan. Niettemin, in de steden bepalen de PCSO's voornamelijk het straatbeeld. Zij vormen het publieke gezicht van de politieorganisatie en vormen verreweg de belangrijkste groep functionarissen met wie het publiek regelmatig contact heeft. In Engeland is er dus een

[52] Interview respondent 7 Engeland & Wales.
[53] Interview respondent 7 Engeland & Wales.
[54] http://www.liverpooldailypost.co.uk/liverpool-news/regional-news/2008/04/01/call-for-zero-tolerance-security-patrols-for-entire-city-centre-99623-20699949/, geraadpleegd op 11 januari 2013.
[55] http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/crime/9201760/Beat-bobbies-to-be-replaced-by-plastic-police.html; http://www.guardian.co.uk/uk/2012/apr/13/south-yorkshire-defends-pcso-plans?INTCMP=SRCH; http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/2231521/Police-on-the-beat-could-disappear-in-a-decade.html, allen geraadpleegd op 11 januari 2013.

'politiële oplossing' gekomen voor de regulering van kleine ergernissen, overlast, antisociaal gedrag en kleine criminaliteit. De politie is nog altijd van mening dat daarmee een goede weg is ingeslagen. Daarbij wordt doorgaans gewezen op dalende cijfers voor subjectieve onveiligheid en het toegenomen vertrouwen in de politie. De PCSO's dragen de lokale *safer neighbourhood teams* en de bevolking lijkt die inzet op prijs te stellen. In welke mate de inzet van PCSO's in de toekomst overeind zal blijven, is moeilijk in te schatten.
Ook de bevindingen over het inzetten van *wardens* zijn in grote lijnen positief. Het politieke klimaat lijkt deze intermediairs echter niet goed gezind te zijn. Veel gemeenten hebben er geen geld (meer) voor over of geven de voorkeur aan meer handhavende toezichthouders.
De *special constables* (zie 3.2) kunnen zich in deze tijden van bezuinigingen misschien ontwikkelen tot een relatief goedkoop middel om toezichthouders op straat te blijven houden.
Het aantal private beveiligers is de laatste decennia sterk gegroeid. Zij staan klaar om (ook) in de publieke ruimte hun diensten aan te bieden maar vooralsnog lijken weinig openingen te zijn voor een stevige doorgroei, waarschijnlijk ook niet binnen de Business Improvement Districts. De politie staat nog altijd gereserveerd ten opzichte van private beveiligers in het frontlijnwerk.

Hoofdstuk 4 Oostenrijk

4.1 Inleiding

Het ontstaan en de positie van nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte zijn in Oostenrijk niet los te zien van twee omstandigheden. Ten eerste kent dit land een complexe bestuurlijke structuur. Oostenrijk (dat 8,3 miljoen inwoners telt) is een federale staat. Het kent een bestuurlijke opbouw in vier lagen: de bond, negen landen (*Länder*), 83 districten (*Bezirke*) en 2.357 gemeenten. In vergelijking met Nederland is het bovendien meer gedecentraliseerd en is het laagste bestuursniveau aanzienlijk kleinschaliger. Als Wenen buiten beschouwing wordt gelaten (meer dan één op de vier Oostenrijkers woont daar) hebben de Oostenrijkse gemeenten een gemiddelde omvang van ongeveer 2.500 inwoners. Deze complexe bestuurlijke structuur werkt onder meer door in het politiebestel van Oostenrijk.
Ten tweede kent Oostenrijk in vergelijking met Nederland een meer legalistische cultuur. De bestudeerde documenten en de afgenomen interviews wijzen erop dat de thematiek van *plural policing* (vrijwel) uitsluitend in juridische concepten wordt geduid en geanalyseerd. Bovendien, het geloof in de staat en in hiërarchische verhoudingen is in Oostenrijk veel sterker dan in Nederland. De invloed van neoliberale opvattingen (waarin veel nadruk wordt gelegd op het belang van markt en marktmechanismen en op de noodzaak van een zich terugtrekkende overheid) en van een algemene maatschappelijke verschuiving van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding (De Swaan, 1982), zoals die zich in Nederland vooral in de jaren zeventig en tachtig voltrok, zijn aan Oostenrijk niet geheel voorbij gegaan, maar zijn daar veel minder sterk aanwezig.
Hoewel ook in Oostenrijk de afgelopen vijftien jaar de private veiligheidszorg een belangrijker plaats is gaan innemen in de publieke ruimte en er sinds ongeveer tien jaar in veel steden nieuwe toezichthouders en handhavers op straat aanwezig zijn, ontbreekt sociaalwetenschappelijk (criminologisch, sociologisch of bestuurskundig) onderzoek naar het ontstaan en de uitvoering van deze instanties hier vrijwel geheel.[56] De beperkte hoeveelheid wetenschappelijke literatuur op dit terrein is bovendien sterk juridisch van aard en richt zich vaak op fundamentele vraagstukken als de verenigbaarheid van de nieuwe toezichthouders en handhavers met de geldende constitutionele uitgangspunten in Oostenrijk of met de mensenrechten.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst wordt op hoofdlijnen een schets gegeven van het politiebestel in Oostenrijk (4.2). Daarna worden de sinds ongeveer tien jaar op lokaal niveau opererende publieke handhavers en toezichthouders beschreven (4.3). Omdat dit verschijnsel per gemeente verschilt, wordt daar voor enkele steden meer in detail op ingegaan (4.4). Vervolgens komt de rol van de private veiligheidszorg in de publieke ruimte in Oostenrijk aan bod (4.5). Daarna wordt kort wordt ingegaan op de relatie tussen de nieuwe toezichthouders en de politie (4.6), waarna het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte slotbeschouwing (4.7).

4.2 Politie in Oostenrijk

4.2.1 Landelijke politie

Oostenrijk kent twee (typen) politieorganisatie (*Wachkörper*), namelijk de (verreweg grootste) landelijke politieorganisatie en de (veel kleinere) korpsen van gemeentepolitie.[57] In 2005 vond in Oostenrijk een fusie plaats tussen drie landelijke politiekorpsen, namelijk de *Bundessicherheitswache*

[56] Interviews respondenten 4 en 6 Oostenrijk. De enige uitzonderingen die zijn gevonden zijn twee (overwegend juridische) beschouwingen van Fuchs (2005 en 2012) over private veiligheidszorg. Beide bevatten een (overigens beperkt) empirisch onderdeel.
[57] Volgens de *Bundes-Verfassungsgesetz* (art. 78d, lid 1) zijn Wachkörper geüniformeerde, op militaire leest geschoeide organisaties met een generale (politie)taakstelling.

(verantwoordelijk voor het politiewerk in de veertien grote steden), de *Bundesgendarmerie* (werkzaam buiten de grote steden) en het *Kriminalbeamtenkorps* (een landelijke politieorganisatie met een opsporingstaak). Deze zijn opgegaan in de *Bundespolizei.* In september 2012 heeft een ingrijpende herstructurering van dit landelijk politiekorps plaatsgevonden. Het korps is sinds die tijd onderverdeeld naar de negen *Länder*. Elk onderdeel staat onder een *Landespolizeidirektion*. Elk onderdeel beschikt over een aantal divisies, zoals voor verkeerstoezicht, opsporing of wat wordt genoemd operationele taken. De ongeveer 20.000 medewerkers van de *Bundespolizei* zijn voor het grootste deel werkzaam in een van de ruim negenhonderd (lokale of regionale) *Polizeiinspektionen*.
In tegenstelling tot sommige andere federale staten (zoals Duitsland, Zwitserland of Canada) kent Oostenrijk geen (zelfstandige) politiekorpsen op het niveau van de landen (Wenda, 2013). De *Sicherheitspolizeigesetz* is een wet op bondsniveau. Omdat de politie daarnaast wetten uitvoert die per land kunnen verschillen, lopen de bevoegdheden van de Bondspolitie deels uiteen per land.[58] Er is bovendien een strikt wettelijk onderscheid tussen de taken van de Bondspolitie en die van de gemeente. Volgens de Oostenrijkse grondwet mag de Bondspolitie zich niet bezighouden met zaken die de '*örtliche Sicherheitspolizei*' (het beste te vertalen als lokale en bestuurlijke veiligheid) betreffen.[59] Dit wordt gezien als alleen de verantwoordelijkheid van de gemeente.[60]

4.2.2 Gemeentepolitie

Daarnaast bestaat in Oostenrijk gemeentepolitie. Voor deze vorm van politie worden uiteenlopende termen gehanteerd, zoals *Gemeindewachkörper*, *Gemeindesicherheitswachen* of *Städtische Sicherheitswache*.
De grondslag van deze lokale politiekorpsen ligt in de *Bundes-Verfassungsgesetz*.[61] Een gemeente kan op grond daarvan besluiten een eigen politiekorps in het leven te roepen, maar heeft daarvoor wel toestemming nodig van de bondsregering.[62] In principe gaat het hier om de mogelijkheid tot een volwaardige en volledig bevoegde politieorganisatie. In de praktijk verschillen de bevoegdheden van deze gemeentelijke politieorganisaties en zijn zij (mede) afhankelijk van de omvang van het korps. De grotere gemeentekorpsen hebben naast dienstverlening, handhaving van lokale regels, openbare orde en parkeerregels, ook opsporing als taak (Wenda, 2011a.; Wenda, 2011b).[63]
Een gemeentelijke toezicht- en handhavingsorganisatie kan alleen als *Wachkörper* worden gezien in de betekenis die de *Bundes-Verfassungsgesetz* daaraan toekent, indien zij een zekere (overigens beperkte) formatiesterkte heeft. In de praktijk loopt de omvang van deze gemeentelijke politiekorpsen sterk uiteen, van 45 medewerkers (in Baden) tot slechts enkele medewerkers bij enige kleine gemeenten in het westelijk deel van Oostenrijk.
De wet verbiedt gemeenten om een gemeentelijke politie te delen. Een gemeentelijk politiekorps valt onder het gezag van de burgemeester. De medewerkers van een dergelijk korps zijn in dienst van de betreffende gemeente (Wenda, 2013).
Gemeenten financieren de gemeentepolitie uit eigen middelen. De uitzondering is in Vorarlberg. Hier levert het *Land* een bijdrage aan de kosten die zijn verbonden aan een gemeentelijk politiekorps (Wenda, 2011a).[64]
Gemeentelijke politiekorpsen moeten samenwerken met de Bondspolitie. Vaak is sprake van een taakverdeling, waarbij bijvoorbeeld de gemeentepolitie zich vooral richt op lokale thema's en de

[58] Interviews respondenten 3 en 4 Oostenrijk.
[59] Bundes-Verfassungsgesetz, artikel 10 (1) 7: '*Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten (-)Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit einschließlich der ersten allgemeinen Hilfeleistung, jedoch mit Ausnahme der örtlichen Sicherheitspolizei*.'
[60] Bundes-Verfassungsgesetz, artikel 15 (2) en artikel 118 (1) 3.Zie ook Neuhofer (1998) en Stolzlechner en Horvath (2009).' Onder de geïnterviewde respondenten bestaat enig verschil van mening over de juiste interpretatie hiervan. Hierop wordt later in dit hoofdstuk nog teruggekomen.
[61] Bundes-Verfassungsgesetz art. 15 (2), 118 (3) en 118a.
[62] Bundes-Verfassungsgesetz, artikel 118 (8).
[63] E-mail respondent 4 Oostenrijk, 11 september 2012.
[64] Interviews respondenten 3 en 4 Oostenrijk.

opsporing van zwaardere zaken overlaat aan de bondspolitie. Soms ook is er sprake van een gemeenschappelijk toegangsnummer en meldkamer.
In kleding en uitrusting verschillen Bondspolitie en gemeentepolitie meestal niet sterk. Gemeenten mogen zelf het uniform voor hun politiekorps bepalen. In toenemende mate kiezen zij een uniform dat op dat van de Bondspolitie lijkt. Belangrijkste verschil zit in de wapentjes op de uniformen, in het ene geval de bondsadelaar, in het andere geval het gemeentewapen.

Artikel 78d (2) van de *Bundes-Verfassungsgesetz* verbiedt dat in gemeenten met een *Landespolizeidirektion* een gemeentepolitiekorps wordt opgericht.[65] Dit verbod stamt uit de jaren twintig, een periode met veel politieke onrust, scherpe tegenstellingen en de opkomst van het nationaalsocialisme in Oostenrijk. Het verbod werd ingegeven door de angst dat (zoals in die jaren in Oostenrijk gebeurde) politiekorpsen in een bepaald gebied tegen elkaar worden opgezet en/of een eigen politieke rol gaan spelen. (Wenda, 2013).[66] Dit heeft tot gevolg dat de grote gemeenten in Oostenrijk (als Wenen, Linz, Graz, Innsbruck of Salzburg) geen eigen gemeentelijke politie mogen oprichten. Het gaat hier voor een groot deel om zogenaamde *Statutarstädte,* dat wil zeggen steden die ook over de bevoegdheden beschikken van een *Bezirk.* Bij deze gemeenten spreekt men niet van een gemeente(apparaat), maar van een *Magistrat*.

Het aantal gemeenten met een eigen gemeentepolitie is in Oostenrijk beperkt. Terwijl voor de Tweede Wereldoorlog nog honderden gemeenten over een eigen politiekorps beschikten, is dit aantal sindsdien sterk teruggelopen. In de jaren tachtig ging het nog om ruim 80 gemeentekorpsen, eind jaren negentig was dat teruggelopen tot 45. Op dit moment hebben nog slechts 37 gemeenten een eigen politie (Wenda, 2013).[67] Deze politiekorpsen zijn vooral te vinden in middelgrote gemeenten en in Tirol en Vorarlberg.[68]
Hoewel gemeenten vaak duidelijk behoefte hebben aan grotere inzet van politie in hun gebied, loopt het aantal gemeentekorpsen toch terug. De geïnterviewde personen noemen verschillende factoren die daaraan mogelijk hebben bijgedragen. Ten eerste, gemeenten moeten de kosten van een gemeentelijk politiekorps geheel zelf opbrengen (met uitzondering van Vorarlberg, waar het *Land* een deel van de kosten op zich neemt). In veel gevallen blijkt de gemeentepolitie (mede vanwege de kleine omvang van veel korpsen) niet aan de eisen van een volwaardige politie te kunnen voldoen. Tot slot kan het voor gemeenten in dat laatste geval aantrekkelijker zijn een privaat veiligheidsbedrijf in te huren. Weliswaar beschikken particuliere beveiligers niet over politiebevoegdheden, maar zij kunnen wel toezichtstaken in de publieke ruimte uitoefenen. Dat is in de regel voor een gemeente goedkoper. Het biedt bovendien meer mogelijkheden voor een flexibele organisatie die al naar gelang de zich wijzigende vraag en omstandigheden in omvang kan worden aangepast.[69]

---

[65] De letterlijke tekst van het artikel luidt: '*Für das Gebiet einer Gemeinde, in der die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, darf von einer anderen Gebietskörperschaft ein Wachkörper nicht errichtet werden.'* Tot september 2012 ging het hier om de aanwezigheid van een *Bezirksbundespolizeidirektion* binnen een gemeente.
[66] Interviews respondenten 4 en 6 Oostenrijk.
[67] Interviews respondenten 3 en 4 Oostenrijk.
[68] De geïnterviewden zijn het niet geheel eens over de achtergronden van de concentratie van gemeentepolitie in Tirol en Vorarlberg. Een van hen meent dat een streven naar autonomie in deze gebieden en een afkeer van het centrale gezag in Wenen hieraan hebben bijgedragen. Een ander betwijfelt dit echter: de concentratie in deze gebieden zou pas in de afgelopen decennia zijn ontstaan, in een periode dat dit autonomiestreven in belang is afgenomen.
[69] Interviews respondenten 1, 3 en 4 Oostenrijk. Dat laatste is vooral een relevante overweging in toeristengebieden (skioorden), waar de behoefte aan toezicht per seizoen sterk kan verschillen.

4.3 Ordnungsdiensten en Stadtwachen

4.3.1 Publieke toezichthouders op straat

Sinds 2003 zijn in Oostenrijk op lokaal niveau gemeentelijke organisaties ontstaan die zich richten op toezichts- en (in mindere mate) handhavingstaken in de publieke ruimte. Deze organisaties staan onder verschillende namen bekend, waaronder *Ordnungsdienst* en *Stadtwache*. De eerste gemeente die een dergelijke organisatie oprichtte, was in 2003 Graz. Na 2007 volgde Linz en andere Oostenrijkse steden. Pas vanaf die tijd kristalliseren zich de positie en werkwijze van deze nieuwe gemeentelijke toezichthouders en handhavers zich enigszins uit.

De taken en bevoegdheden van deze organisaties verschillen enigszins per *Land* en gemeente, maar zijn in de regel beperkt. Medewerkers van deze diensten kunnen soms een ID van een burger op straat opvragen en in een enkel geval (zie later) een bestuurlijke boete opleggen. In de regel gaan hun bevoegdheden echter niet veel verder dan van het zogenaamde *Jedermannsrecht* waarover iedere burger in Oostenrijk beschikt. Het gaat hier onder meer om het recht op *Notwehr/Nothilfe* en op '*vorläufigen Festnahme*' in afwachting van de komst van de politie.[70] Afgezien van het *Jedermannsrecht* bestaat er in Oostenrijk geen algemene wettelijke basis voor verdergaande bevoegdheden van deze *Ordnungsdiensten* en *Stadtwache*, noch op bondsniveau, noch op het niveau van de *Länder*.[71]

Van meerdere kanten wordt daarom benadrukt dat de taken en bevoegdheden van deze organisaties niet moeten worden verward met die van de politie. Het gaat dan ook niet om '*eigenlijk politiewerk*' (Wenda, 2011b: 14), een opvatting die overigens sterk samenhangt met de overheersende beperktere invulling die aan politiewerk in Oostenrijk vaak wordt gegeven.

De meeste van deze diensten zijn (naast service aan burgers en winkeliers en het verstrekken van informatie) gericht op handhaving van lokale verordeningen (onder meer met betrekking tot loslopende honden, muziek maken in het openbaar of bedelen), het in stand houden van de maatschappelijke orde en het tegengaan van verschillende vormen van overlast. Soms beperkt de inzet zich tot bepaalde tijden (bijvoorbeeld avonden of weekenden) of bepaalde locaties (uitgaanscentrum of winkelgebied).

In principe zou het op basis van de Oostenrijkse wapenwet mogelijk zijn dat individuele medewerkers van deze diensten met succes een vergunning voor wapenbezit aanvragen, waarmee zij tijdens hun werk een wapen kunnen dragen (Wenda, 2013). Met uitzondering van Innsbruck waar de medewerkers van de betreffende gemeentelijke toezichtsdienst over pepperspray beschikken, is er door de betrokken gemeenten echter voor gekozen hun medewerkers niet uit te rusten met geweldsmiddelen als wapenstok, handboeien of vuurwapens.[72] In de regel worden de medewerkers geacht hun werk te doen door hun herkenbare aanwezigheid, het aanspreken van burgers en het melden van geconstateerde problemen bij politie en gemeente.

Medewerkers van deze *Ordnungsdiensten* zijn bij hun werk op straat geüniformeerd. Hoe dat uniform eruit ziet, evenals de mate waarin dat op een politie-uniform lijkt, verschilt per gemeente.

De wijze waarop deze diensten zijn georganiseerd, loopt per gemeente uiteen. Soms gaat het om een dienst van het *Magistrat* of de gemeente, soms is een combinatie gezocht met andere handhavende diensten (die wisselen in positie ten opzichte van de rest van het gemeenteapparaat), soms is gekozen voor een semizelfstandige organisatievorm.

Er zijn geen nauwkeurige gegevens beschikbaar over de hoeveelheid gemeenten in Oostenrijk die op dit moment beschikken over een *Ordnungsdienst* of *Stadtwache.* Vermoedelijk gaat het om een beperkt aantal steden, mogelijk tien tot vijftien. De gemeenten waarvan bekend is dat zij over een dergelijke dienst beschikken, zijn alle *Statutarstädte* of gemeenten waar tot voor september 2012 een *Bezirksbundespolizeidirektion* aanwezig was.[73]

[70] Interviews respondenten 4 en 5 Oostenrijk.
[71] Een gedeeltelijke uitzondering bestaat voor Stiermarken (zie later dit hoofdstuk).
[72] Overigens valt pepperspray in Oostenrijk niet onder de Wapenwet.
[73] Zie paragraaf 4.2.2.

4.3.2 *Maatschappelijke achtergronden*

De opkomst van *Ordnungsdiensten* en *Stadtwache* moet worden gezien tegen de achtergrond van zowel belangrijke maatschappelijke veranderingen in Oostenrijk, als in de specifieke juridische constellatie die daar bestaat. Hoewel in Oostenrijk vaak de neiging lijkt te bestaan aan de laatste categorie van omstandigheden de meeste aandacht te besteden, lijken de maatschappelijke veranderingen die daar deels los van plaatsvinden, vaak van groter gewicht te zijn.[74] Slechts op die manier is ook te begrijpen waarom ondanks de specifieke wettelijke context en juridische omstandigheden de ontwikkelingen in de lokale veiligheidszorg toch zoveel overeenkomsten vertonen met die in andere westerse landen. Daarom wordt hier eerst ingegaan op een aantal relevante maatschappelijke ontwikkelingen in Oostenrijk en daarna op de specifieke juridische omstandigheden die hierbij een rol spelen.

Net als in veel andere Europese landen neemt ook in Oostenrijk in de loop van de jaren negentig de maatschappelijke en politieke aandacht voor onveiligheid sterk toe (al geldt ook in die jaren Oostenrijk als een land met een relatief laag criminaliteitsniveau). De onveiligheid als belangrijk onderwerp en de noodzaak van een harde aanpak daarvan worden in Oostenrijk vooral benadrukt door de FPÖ, een partij opererend aan de rechterzijde van het politieke spectrum, die vooral in de jaren negentig een sterke groei doormaakte.[75] Deze partij had vooral een sterke basis in Graz. Het is dan ook niet geheel toevallig dat de eerste initiatieven tot een *Ordnungsdienst* in die stad plaatsvonden. Thans neemt overigens de FPÖ een ambivalente houding in tegenover deze gemeentelijke toezichtdiensten.[76]

In de afgelopen twintig jaar heeft in Oostenrijk, zij het op relatief bescheiden schaal, een ontwikkeling plaatsgevonden die in andere Europese landen nog sterker naar voren trad, namelijk dat veiligheidszorg niet meer alleen als verantwoordelijkheid van de overheid (politie en justitie) geldt, maar dat ook andere partijen daaraan moeten bijdragen. Zo is in veel landen een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling ontstaan, waarin naast de landelijke overheid, ook gemeenten, bedrijfsleven, burgers, ondernemers en private veiligheidszorg een rol spelen (Crawford, 1997; Terpstra, 2010a). Hoewel in Oostenrijk de oriëntatie op de staat, zeker op dit terrein sterk blijft, wordt ook daar een verschuiving geconstateerd van '*government* naar *governance*' in de aanpak van onveiligheid (Fuchs, 2005; Fuchs, 2012). Zo spreken Stolzlechner en Horvath (2009: 67) over:

> *'eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat, Gemeinde und Privat im Sinne verstärkter Eigen- und Mitverantwortung für Gefahrenabwehrmaßnahmen.'*

Daarnaast neemt in de afgelopen ongeveer tien jaar de afstand van de (landelijke) politie tot de lokale samenleving en het lokaal bestuur stap voor stap toe. Vaak wordt deze ontwikkeling toegeschreven aan de hervorming van de politie tot één landelijke Bondspolitie in 2005. In het vervolg hierop werden onder meer kleine Gendarmeriebureaus gesloten en vond een concentratie plaats van politie-eenheden, met als doel zo de inzet van de politie te kunnen versterken. Zo werden in deze periode onder meer 120 Gendarmerieposten opgeheven, waardoor in de ogen van veel burgers een '*Sicherheitsvakuum*' ontstond. Gemeenten werden hier als eerste mee geconfronteerd. Daarom proberen veel Oostenrijkse gemeenten vervolgens dit gat enigszins op te vullen dat zo ontstaat in het lokale toezicht en handhaving. Dat gebeurt vooral door uit eigen middelen het toezicht en zo mogelijk de handhaving van *ortspolizeilicher Verordnungen* (vergelijkbaar met APV's in Nederland) te versterken. Dit betekent ook dat bestuursrechtelijke elementen een prominenter plaats krijgen in de (lokale) veiligheidszorg. Al met al werd daarmee een belangrijke omslag op gang gebracht waarin ook in Oostenrijk

> *'dass polizeiliche Gefahrenabwehr durch "nicht-polizeiliche Akteure" ergänzt wird; damit geht ein Paradigmenwechsel von einer ausschließlich polizeilichen zu einer gesamtgesellschaftlichen (Kriminal)Prävention einher'* (Stolzlechner en Horvath, 2009: 77).

[74] Eén van de geïnterviewden in Oostenrijk (respondent 3) wijst hier met nadruk op.
[75] Onder meer interviews respondenten 3 en 6 Oostenrijk.
[76] Zie uitvoeriger de volgende paragraaf.

Door één van de geïnterviewde personen wordt overtuigend beargumenteerd dat de terugtrekkende beweging van de landelijke politie in feite al eerder was begonnen. Al in 2002 werden in de toen nog bestaande landelijke politieorganisaties belangrijke veranderingen doorgevoerd. Het tot dan toe gescheiden management van de afzonderlijke politieorganisaties werd in elkaar geschoven. Er ontstond een meer *top-down* gestuurde organisatie. Er werd vanuit gegaan dat een dergelijke centraal geleide organisatie dankzij de invoering van nieuwe vormen van informatie- en communicatietechnologie nu ook daadwerkelijk mogelijk zou zijn. Bovendien werd onder invloed van het 'nieuwe bedrijfsmatig denken' (Terpstra en Trommel, 2006) een strakke prestatiesturing ingevoerd. De nadruk in het werk verschoof van lokale naar landelijke prioriteiten die vooral in *crime fighting* lagen. Lokale en zichtbare aanwezigheid van politie kreeg daarmee minder aandacht van de politie. In de opvatting van deze geïnterviewde opende deze ontwikkeling de weg naar de politiehervorming van 2005, die dat proces versterkte. Het gevolg is dat daardoor het lokale niveau op grotere afstand kwam van de politie. Deze geïnterviewde spreekt van een nieuwe kloof binnen de politie, tussen top en basis.
Gemeenten proberen vervolgens het daaruit resulterende gebrek aan lokaal toezicht en handhaving met eigen middelen te compenseren.[77] Daarbij hanteren gemeenten in Oostenrijk naast het instellen van een *Gemeindewachkörper* of een *Ordnungsdienst* twee andere strategieën. Ten eerste zijn er gemeenten die proberen eigen personeelsleden in te zetten voor toezichtstaken op straat. Zo werd in Eisenstadt en Salzburg in 2010 een zogenaamde *Mobile Unterstützungs Truppe* (ook wel bekend als MUT) ingesteld. In deze steden werd een aantal medewerkers van de gemeente naast hun reguliere werk ingezet als een *Ordnungsdienst* voor het toezicht op straat, om de orde en rust te bevorderen en voor het signaleren van risico's en mogelijke verstoringen. In Eisenstadt dragen zij tijdens het uitoefenen van deze taak een eigen uniform dat van een afstand enigszins lijkt op een politie-uniform.[78] Daarnaast zijn er gemeenten die er voor kiezen een privaat beveiligingsbedrijf in te huren (zie par. 4.5).

4.3.3 Juridische omstandigheden

Hiernaast speelt bij de opkomst van *Ordnungsdiensten* en *Stadtwache* een aantal specifieke juridische omstandigheden een rol. Deze geven de opkomst van *plural policing* in Oostenrijk een specifieke en complexe context.

Op grond van het al eerder genoemde artikel 78d (2) van de *Bundes-Verfassungsgesetz* mogen gemeenten met een *Landespolizeidirektion* (en tot september 2012 een *Bezirksbundespolizeidirektion)* geen eigen gemeentelijke politiekorps in het leven roepen. Dit verbod heeft vooral gevolgen voor de grote steden in Oostenrijk. Dit betekent dat het lokaal bestuur in deze steden alleen een *Ordnungsdienst (*dat wil zeggen een organisatie zonder politionele bevoegdheden) in het leven kan roepen als uitbreiding van toezicht en handhaving in de publieke ruimte wordt gewenst omdat de Bondspolitie deze taak onvoldoende op zich neemt (Wenda, 2013).
Deze voor buitenstaanders wat moeilijk te begrijpen situatie roept soms ook in Oostenrijk enige discussie op. In 2012 werd bijvoorbeeld door de fractievoorzitter van de ÖVP in het parlement van Oberösterreich voorgesteld artikel 78d (2) te schrappen. Daarmee zouden ook de grote steden in Oostenrijk de mogelijkheid krijgen van een eigen gemeentepolitie met politionele bevoegdheden. Hieraan gaf deze politicus de voorkeur boven de 'noodoplossing' van stadswachten zonder

[77] Interview respondent 3 Oostenrijk. Deze analyse wordt bevestigd door bijvoorbeeld de ontwikkelingen die plaatsvonden in de stad Linz (zie de volgende paragraaf). Overigens is niet iedere geïnterviewde het met deze analyse eens. Zo ziet een andere geïnterviewde helemaal geen verband tussen de politiehervorming van 2005 en een groeiende afstand van de politie tot het lokale niveau.
[78] Ontleend aan: ORF.at, '*Eisenstadt bekommt Ordnungsdienst "MUT"*', 06.05.2010, http://bglvl.orf.at/stories/441002, geraadpleegd op 22 augustus 2012. In Salzburg wordt na een lange discussie in november 2010 besloten het plan feitelijk te starten met zes medewerkers (ontleend aan: http://www.meinbezirk.at/salzburg-stadt/politik/nur-wenig-gebuehrenerhoehung-d37320.html, geraadpleegd op 22 november 2012).

bijzondere bevoegdheden.[79] Overigens heeft dit voorstel het niet gehaald.[80] De op de geschiedenis van Oostenrijk gebaseerde vrees dat verschillende politiekorpsen tegenover elkaar zouden kunnen komen te staan, maakt dat het artikel 78d (2) voorlopig een onaantastbaar dogma lijkt te blijven. Bovendien, indien de grote steden de mogelijkheid zouden krijgen van een eigen gemeentepolitie, dan nog zouden vele hier vermoedelijk van afzien. De kosten van een dergelijk lokaal politiekorps zouden zij geheel zelf moeten dragen.[81] Ook dat kan eraan bijdragen dat een debat over afschaffing van art 78d (2) in Oostenrijk niet van de grond komt.[82]

Gemeenten hebben in Oostenrijk op basis van artikelen 15 (2) en 118 (6) van de *Bundes-Verfassungsgesetz* het recht een uitvoerende dienst op te zetten voor de handhaving van lokale bestuurlijke verordeningen (bijvoorbeeld een verbod honden onaangelijnd op straat te hebben of een alcoholverbod op straat).[83] Bij de uitvoering hiervan doen zich echter twee juridische complicaties voor.
Ten eerste, alleen op grond van dat artikel beschikt een gemeentelijke *Ordnungsdienst* nog niet over specifieke bevoegdheden die verder gaan dan die van het *Jedermannsrecht.* Om de *Ordnungsdienst* in Graz een sterkere wettelijke basis te geven, werd in 2007 in Stiermarken de daar geldende *Aufsichtsorgangesetz* ingevoerd. Daarmee kreeg de *Ordnungsdienst* in Graz de bevoegdheid onder meer tot aanhouding van personen met als doel hun identiteit vast te stellen, onder bepaalde omstandigheden goederen in beslag te nemen en voor bepaalde overtredingen namens het bevoegd bestuurlijk gezag een bestuurlijke boete (*Organstrafverfügung*) uit te schrijven.[84] In de andere *Lände*r ontbreekt een vergelijkbare wettelijke basis voor de *Ordnungsdiensten* die verder gaat dan het *Jedermannsrecht*.[85]

Ten tweede speelt hier de verhouding een rol tussen de (exclusieve) bevoegdheid van de Bondspolitie en die van de gemeente (*Magistrat*). In Oostenrijk wordt ervan uitgegaan dat de politie uitsluitend mag handelen op grond van de *Sicherheitspolizeigesetz*. Als de politie andere taken zou uitvoeren, zal daar eerst een wettelijke basis voor moeten zijn. Volgens dit uitgangspunt is het geen taak voor de politie om de *Ortspolizeilicher Verordnungen* (vergelijkbaar met APV's in Nederland) te handhaven. Daartegenover wordt er in Oostenrijk vanuit gegaan dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de handhaving van deze gemeentelijke regels. Medewerkers van de gemeente beschikken echter niet over de bevoegdheid bij de handhaving van deze lokale regels bijvoorbeeld personen aan te houden of op hun identiteit te controleren (Stolzlechner en Horvath,

---

[79] OÖNachrichten, 15 mei 2012: http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/innenpolitik/art385,886236, geraadpleegd op 30 augustus 2012; en OÖNachrichten, 7 april 2012: http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/landespolitik/art383,857738, geraadpleegd op 30 augustus 2012.
[80] Interview respondent 3 Oostenrijk.
[81] Bovendien hebben zij toestemming nodig van de Bondsregering om een eigen gemeentepolitie op te mogen zetten en moet daarbij aan uiteenlopende voorwaarden voldoen, zoals met betrekking tot de omvang (zie paragraaf 4.2.2). In de regel gaat de afweging echter eerder tussen een Ordnungsdienst of het inzetten van private beveiligers in opdracht van de lokale overheid (zie later dit hoofdstuk)
[82] Interview respondent 4 Oostenrijk. Hij wijst overigens ook op dat het feit dat de afgelopen decennia veel gemeenten in Oostenrijk gestopt zijn met een eigen *Gemeindewachkörper* (onder meer vanwege de kosten die daaraan voor hen verbonden zijn) er ook niet toe bijdraagt dat dit thema grote politieke prioriteit krijgt.
[83] De in artikel 118 (6) gehanteerde formulering (versie van 5 juni 2012) luidt: '*In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches hat die Gemeinde das Recht, ortspolizeiliche Verordnungen nach freier Selbstbestimmung zur Abwehr unmittelbar zu erwartender oder zur Beseitigung bestehender, das örtliche Gemeinschaftsleben störender Missstände zu erlassen, sowie deren Nichtbefolgung als Verwaltungsübertretung zu erklären. Solche Verordnungen dürfen nicht gegen bestehende Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes verstoßen*.'
[84]Steiermärkisches Aufsichtsorgangesetz, par. 7, 1-2 StAOG (Stammfassung: LGBl. Nr. 95/2007 (XV. GPStLT RV EZ 1497/1 AB EZ 1497/4).
[85] Zie echter de volgende paragraaf voor een uitzondering in Linz met betrekking tot het bedelverbod.

2009: 78). Dit kan in de praktijk een patstelling opleveren. Door de al eerder in dit verband aangehaalde Stolzlechner en Horvath (2009) wordt ervan uitgegaan dat deze slechts op twee manieren is te doorbreken. Ten eerste door in de betreffende gemeenten politiemensen samen met medewerkers van het *Magistrat* hun surveillance te laten doen. De beperking in bevoegdheden van de een zou dan gecompenseerd worden door de bevoegdheden van de ander (en andersom). Ten tweede kan de patstelling volgens Stolzlechner en Horvath worden doorbroken door, zoals in Stiermarken is gebeurd ten behoeve van de *Ordnungsdienst* in Graz, de *Aufsichtsorgangesetz* aan te passen zodat een gemeentelijk toezichtsorgaan in het leven kan worden geroepen met als taak de handhaving van lokale bestuurlijke regels.[86]

Het gaat hier om een tamelijk opmerkelijke juridische constructie. De gedachte dat de politie zich in haar werk alleen of grotendeels zou laten leiden door formele regels, wordt door internationaal onderzoek niet bevestigd. Volgens vele onderzoeken bestaat het politiewerk op straat voor het grootste deel uit hulpverlening en het bewaren van orde en vrede (Bittner, 1970; Punch en Naylor, 1973; Verwee, 2010; Reiner, 2010; Terpstra, van Stokkom en Gunther Moor, 2010). Juist dit zou volgens de Oostenrijkse wetgeving buiten het politiewerk vallen. Enkele van de geïnterviewden vragen zich af of in het verleden de politie in Oostenrijk ondanks deze legalistische opvatting in de praktijk toch niet ook op een veel breder terrein opereerde. In de afgelopen jaren zou de politie zich meer teruggetrokken hebben, daarbij dit uitgangspunt als argument (volgens sommigen als alibi) gebruikend.[87]

Afgezien hiervan, lijkt in elk geval op juridisch niveau er in Oostenrijk te worden uitgegaan van een gesegregeerde *policing* in plaats van een geïntegreerde (een belangrijk uitgangspunt in Angelsaksische en ook het merendeel van de Nederlandse literatuur). De vraag doet zich voor waar dit strikte onderscheid vandaan komt. Volgens één van de geïnterviewden speelt hier opnieuw de in Oostenrijk overheersende opvatting een rol over wat politiewerk is. Volgens hem wordt politiewerk in zijn land overwegend gelijk gesteld met het gebruik van dwangmiddelen. Het geven van een boete wordt niet gezien als het gebruik van een dwangmiddel en mag dus wel door een gemeente worden opgelegd. De politie mag zich volgens de geldende opvatting niet bezighouden met de handhaving van lokale bestuurlijke regels, omdat er vanuit wordt gegaan dat de kans dan groot is dat zelfs bijvoorbeeld voor het verbod om op zondagochtend het gras te maaien de politie dwangmiddelen zal inzetten. De kans bestaat daarmee op escalatie. De grasmaaiende burger kan wel iedere zondagochtend opnieuw een boete krijgen voor zijn gedrag, maar de ernst van zijn gedrag en het gewicht van de door hem overtreden regel wegen niet zo zwaar dat dwang en dus politieoptreden daar bij gepast zouden zijn.[88]

Overigens lijkt de hier beschreven juridische scheiding tussen de handhavende verantwoordelijkheid van de gemeente en die van de politie bij veel betrokkenen (waaronder de geïnterviewden) als gegeven feit te worden geaccepteerd. Dat geldt blijkbaar toch niet voor menige politicus, gelet op de regelmatig terugkerende oproep om de *Ordnungsdiensten* meer politionele bevoegdheden te geven.

Één van de geïnterviewden komt overigens op dit punt met een interpretatie die afwijkt van wat de dominante opvatting op dit punt lijk te zijn in Oostenrijk. Hij meent dat het feit dat de politie alleen mag handelen op grond van de *Sicherheitspolizeigesetz* niet betekent dat zij niet verantwoordelijk zou zijn voor de handhaving van de lokale openbare orde. Hij verwijst daarbij naar artikel 27.1 van de zelfde *Sicherheitspolizeigesetz*: *'Den Sicherheitsbehörden obliegt die Aufrechterhaltung an öffentlicher Orten.'* Mede op grond hiervan neigt hij ertoe het eens te zijn met de genoemde opvatting dat de

[86] Interviews respondenten 1, 3, 4 en 5 Oostenrijk.
[87] Interviews respondenten 5 en 6 Oostenrijk.
[88] Interview respondent 3 Oostenrijk. Het belangrijkste verschil met bijvoorbeeld de opvatting van Bittner (1970) over politiewerk is dat deze weliswaar dwang kan gebruiken, maar dat goed politiewerk zich er juist door kenmerkt om dat zoveel mogelijk te vermijden (vgl. Terpstra, 2010b).

juridische scheiding vooral een alibi is voor de Oostenrijkse politie om zich terug te trekken van lokale thema's.[89]

4.4 Ordnungsdiensten in Graz en Linz

De wijze waarop de *Ordnungsdiensten* en *Stadtwache* zijn ontstaan en georganiseerd, welke taken zij hebben en hoe zij in de praktijk functioneren, loopt uiteen per gemeente. In het volgende beperken wij ons tot een beschrijving van de *Ordnungsdiensten* in twee steden, namelijk Graz en Linz. Deze twee *Ordnungsdiensten* zijn in Oostenrijk het meest spraakmakend en dienen vaak als voorbeeld voor andere gemeenten.

Graz

In mei 2002 wordt in Graz (ongeveer 300.000 inwoners[90]) de *Verein der Bürger für Schutz und Sicherheit* (in de wandelgangen bekend als de *Grazer Bürgerwehr*) opgericht. Daarbij wordt de doelstelling van deze vereniging geformuleerd als het bevorderen van de veiligheid *'zowel in ideëel, als materieel opzicht'*, *'het versterken van het bewustzijn voor maatregelen ter verbetering van de veiligheid en kwaliteit van het leven'*, vooral met betrekking *'tot criminaliteit, bescherming tegen rampen en de verdediging van het land.'* Deze van meet af aan nauw aan de rechts-extreme politieke partij FPÖ gelieerde *Bürgerwehr* wil zich vooral richten tegen de *'voortwoekerende drugs- en straatcriminaliteit, meedogenloze fietspiraten, personen die reizigers in de tram lastig vallen, vandalisme en oncontroleerbare feesten in de parken.'* De eerste actie van de *Bürgerwehr* leidt direct tot veel ophef en kritiek, niet alleen plaatselijk, maar ook landelijk. De leden van deze geüniformeerde, met pepperspray en videocamera's uitgeruste groep gaan toezicht houden bij een tweetalige internationale school in Graz. De leerlingen voelen zich echter niet beschermd, maar bedreigd door hun aanwezigheid. Tegenstanders van de groep vrezen dat onder meer personen van Afrikaanse afkomst, waarvan er velen in de omliggende wijk wonen, slachtoffer zullen worden van dit burgerinitiatief. Dit wordt versterkt als massamedia berichten dat een landelijk bekende oud SS-er, tevens voorzitter van het rechts-radicale *Kameradschaft IV* (een vereniging van SS-veteranen), lid is van de *Bürgerwehr*. In de periode daarna keren onder meer de schooldirectie, de *Polizeipräsident* van Graz, de minister van binnenlandse zaken en de bondskanselier zich tegen dit initiatief (Fuchs, 2005: 239-243).

In eerste instantie probeert het burgerinitiatief haar terrein te verplaatsen. In 2003 (nadat de FPÖ bij de lokale verkiezingen zwaar heeft verloren) verdwijnt de *Grazer Bürgerwehr* echter van het toneel (Hemmer en Bauer, 2003).

Ook al is aan dit burgerinitiatief daarmee een einde gekomen, spoedig worden in Graz nieuwe initiatieven genomen als vervolg daarop. Na veel voorbereiding en discussie wordt in december 2007 de *Ordnungswache Graz* opgericht als dienst van het *Magistrat*. Doel van deze dienst is het versterken van toezicht en handhaving van door de gemeente opgestelde verordeningen. Dit moet bijdragen aan een *'schonere en meer geordende stad'*. Op deze wijze moet de dienst activiteiten gaan vervullen die anders blijven liggen omdat de politie er geen tijd meer voor zou hebben.[91] Het eerder genoemde art. 78d (2) van de *Bundes-Verfassungsgesetz* maakt het echter onmogelijk in Graz een gemeentelijk politiekorps in het leven te roepen. Om een eigen *Ordnungsdienst* met bevoegdheden te kunnen instellen, wordt eind 2007 eerst de Stiermarkense *Aufsichtsorgangesetz* aangepast.[92]

Op grond hiervan zijn medewerkers van de *Grazer Ordnungsdienst* bevoegd personen aan te houden om de identiteit vast te stellen, een waarschuwing te geven, aangifte te doen en een bestuurlijke boete (*Organstrafverfügung*) op te leggen: voor hondenpoep en het weggooien van sigaretten € 10, voor fietsen in parken en voeren van duiven € 30, en bedelen en overtreden van fatsoensregels

[89] Interview respondent 6 Oostenrijk.

[90] Website van Graz: http://www.graz.at/cms/beitrag/10034466/606066, geraadpleegd op 10 december 2012.

[91] Zie onder meer Die Presse, *'Grazer Ordnungswache ab Morgen im Einsatz'*, 30.11.2007.

[92] Zie paragraaf 4.3.3.

(*Anstandsverletzung*) € 35. Daarnaast moeten medewerkers van de dienst optreden tegen overtredingen van uiteenlopende lokale verordeningen (zoals de *Strassenreinhalteverordnung*, *Grünanlagenverordnung*, en *Strassenmusikverordnung*) en bijzondere rechtsvoorschriften (waaronder richtlijnen met betrekking tot winkelwagentjes, terrassen, openingstijden van horeca en alcoholgebruik door jeugdigen).[93]
Medewerkers van deze dienst dragen een zwart uniform met de opdruk '*Ordnungswache*'. Zij moeten een duidelijk zichtbaar dienstteken hebben en op verzoek hun dienstbewijs tonen. De dienst beschikt over eigen herkenbare auto's (zilverkleurig met een blauwe streep op de zijkant, met blauw zwaailicht). De medewerkers zijn niet gewapend. Dit past bij het vaak genoemde uitgangspunt dat de *Grazer Ordnungsdienst* niet mag worden gezien als politie.
In 2010 wordt er sterk bezuinigd op de *Ordnungsdienst*. Het oorspronkelijk streven naar een dienst van 20 medewerkers wordt vooral vanwege financiële argumenten losgelaten. Er wordt volstaan met een organisatie van 12 medewerkers. Er komt discussie over inperking van het werkdomein van de dienst. Zo wordt in 2010 door de burgemeester van Graz gesuggereerd de dienst alleen nog toezicht in de parken te laten houden. Ook wordt in de discussie naar voren gebracht (niet voor de eerste keer) dat de politie meer taken in toezicht en handhaving op zich moet nemen.[94]
In 2012 is de onduidelijkheid rond de *Ordnungsdienst* in Graz nog steeds aanwezig. In september van dat jaar wordt voorgesteld de dienst te laten opgaan in de *Grazer Parkraum Service*, waarbij medewerkers een breder takenpakket zullen krijgen. Daardoor zou een flexibeler organisatie mogelijk worden. Tegelijk wordt besloten een striktere taakverdeling tussen *Ordnungsdienst* en politie door te voeren. Eén van de gevolgen daarvan is dat medewerkers van de *Ordnungsdienst* niet meer ingezet zullen worden bij nachtelijke ordeverstoringen in het *Uni-Viertel*. Dat wordt nu (weer) als taak van de politie beschouwd.[95]
Vanaf het begin blijft de *Ordnungsdienst* in Graz een politiek gevoelig thema. Niet alleen in Graz, maar ook landelijk blijft deze dienst geassocieerd met de FPÖ. De associatie met de gang van zaken rond de vroegere *Bürgerwehr*, en het feit dat de *Ordnungsdienst* vooral ontstond onder druk van de FPÖ, spelen hierbij mogelijk een rol.

Linz
Het voorstel voor een *Ordnungsdienst* in Linz (193.500 inwoners[96]) werd begin 2009 gelanceerd. De Grazer *Ordnungsdienst* werd daarbij als voorbeeld gezien. Eind 2010 werd feitelijk van start gegaan. Al bij de eerste voorstellen bleek de lokale politiek in Linz hierover scherp verdeeld te zijn. Het voorstel was afkomstig van de (conservatieve) ÖVP. De (rechtse) FPÖ ging het voorstel niet ver genoeg en wilde liever (meer of gemeentelijke) politie met meer bevoegdheden voor een hardere aanpak. De (sociaaldemocratische) SPÖ was ambivalent over het voorstel, maar ging uiteindelijk akkoord. De Groenen, (communistische) KPÖ en Socialistische Jeugd in Linz waren fel tegen de invoering van een '*Parallelpolizei*': '*keine Ersatz-sheriffs!*' Men zag de noodzaak niet in van de oprichting van een dergelijke organisatie die geen bevoegdheden zou hebben en zich slechts kon richten op '*onzindelicten*'. Het geld zou volgens deze partijen beter aan iets anders besteed kunnen worden.[97]

[93] Website van Ordnungsdienst Magistrat Graz http://www.graz.at/cms/beitrag/10124599/2548540, geraadpleegd op 12 september 2012 en 23 november 2012.
[94] Kleine Zeitung, *Graz pfeift Ordnungswache zurück und stärkt Polizei*, http://www.kleinezeitung.at/steiermark/2569046/graz-pfeift-ordnungswache-zurueck-staerkt-polizei.story, 23.11.2010, geraadpleegd op 13 september 2012.
[95] E-mail, respondent 4 Oostenrijk, 15 september 2012.
[96] Website van Linz: http://www.linz.at/zahlen/040_Bevoelkerung/040_Hauptwohnsitzbevoelkerung/, geraadpleegd op 08 maart 2013.
[97] Interview respondent 5 Oostenrijk; E. Watzl, *Start Stadtwache*, Linz, 31 augustus 2010, http://linz-stadt.oevp.at/uploads/media/PK_Start_Stadtwache.pdf, geraadpleegd september 2012; S. Mayr, *Juhu, Linz wird endlich sicher!*, 7 december 2009, http://severinmayr.at/2009/12/juhu-linz-wird-endlich-sicher/, geraadpleegd 13 september 2012; Sozialistsiche Jugend Linz, *Stadt Linz braucht keine Ersatz-sheriffs*, 7

In Linz is de *Ordnungsdienst* ondergebracht bij een GmbH. Deze organisatie is volledig eigendom van het *Magistrat*. De directie van de dienst kent autonomie, maar moet werken binnen het opgestelde beleidskader. Vier keer per jaar moet verantwoording worden afgelegd aan een door de gemeenteraad van Linz ingesteld raad van toezicht.[98]
Voor deze constructie met een GmbH is deels gekozen omdat dit goedkoper en flexibeler zou zijn dan het onderbrengen in een gemeentedienst. Daarnaast was dit een politiek compromis. De grootste partij in Linz, de SPÖ, wilde voorkomen dat de *Ordnungsdienst*, eventueel na verandering van de politieke kleur van het bestuur van Linz, zich zou ontwikkelen naar een repressieve organisatie. Door de *Ordnungsdienst* meer autonomie te geven, zou dat kunnen worden voorkomen. Het compromis was deze organisatievorm (hoewel de ÖVP zich daar tegen verzette).
Als onderdeel van deze zelfde compromisvorming werd bij de start van de *Ordnungsdienst* onder druk van de SPÖ de doelstelling van deze organisatie niet geformuleerd in termen van *Sicherheit*, maar van *Sauberkeit en Ordnung*. Het doel van de dienst is *'het handhaven van de orde en netheid en het tegengaan van misstanden en gevaren.'*[99] Dat zou ook moeten bijdragen aan de veiligheidsgevoelens van burgers. Met deze formulering werd in de Oostenrijkse context en de daar dominerende opvattingen afstand genomen tot de mogelijke suggestie dat Linz toch een 'soort politieorganisatie' zou hebben gekregen.[100]
De taken van de *Ordnungsdienst Linz* zijn omschreven als serviceverlening aan burgers (waaronder informatieverstrekking), melding van gevaren aan instanties als gemeente, politie of brandweer, preventie van strafbare handelingen, hulpverlening aan slachtoffers van strafbare feiten, vaststellen van illegaal gestort afval of huisvuil, toezicht op verbod honden op bepaalde plekken uit te laten of ongelijnd te hebben, toezicht op bepaalde bepalingen met betrekking tot *Jugendschutz* (onder meer verbod op roken, drinken van alcohol, onder de leeftijd van 14 jaar 's avonds alleen op straat), toezicht op illegale straatmuziek, optreden tegen illegaal bedelen, controle op naleving van plaatselijke verordeningen (zoals met betrekking tot kamperen langs de Donau) en het doen uitgaan van rapportage (als melding niet volstaat).[101]
Voor het grootste deel van haar taken beschikt de *Ordnungsdienst* niet over speciale bevoegdheden die verdergaan dan het *Jedermannsrecht*. In Oberösterreich is niet zoals in Stiermarken een (aangepaste) *Aufsichtsorgangesetz* die een basis kan bieden voor dergelijke bevoegdheden.
De enige uitzondering hierop is de bevoegdheid van de *Ordnungsdienst Linz* om handhavend op te treden tegen zogenaamde 'agressieve of georganiseerde' vormen van bedelarij. Deze bevoegdheid is gebaseerd op een zogenaamde novelle op de *Polizeistrafgesetz* van Oberösterreich. Medewerkers van de Ordnungsdienst hebben de bevoegdheid de 'agressieve' bedelaar met gebruik van dwang aan te houden om deze over te dragen aan de politie en mogen zijn bedelwinst afnemen. Bovendien kan een bestuurlijke boete worden opgelegd tot een maximum van € 2.200.[102]
De Ordnungsdienst Linz kent 30 medewerkers die in koppels op straat surveillance uitvoeren, te voet, eventueel met het openbaar vervoer.[103] Deze surveillance vindt plaats in de hele stad, waarbij het centrum en bepaalde locaties extra aandacht krijgen. De surveillance vindt dagelijks plaats tussen 8.00 en 24.00 uur.

---

december 2008, http://www.sj-linz.at/news,1,28,26,75,__ankuendigung_medienaktion_stadtwache,news-detail.php, geraadpleegd september en november 2012.
[98] Interview respondent 5 Oostenrijk. Tenzij anders vermeld, is informatie in deze paragraaf gebaseerd op deze bron.
[99] *Errichtungserklärung Ordnungsdienst Linz*, Linz, 2010.
[100] Oostenrijk; E. Watzl, *Start Stadtwache*, Linz, 31 augustus 2010, http://linz-stadt.oevp.at/uploads/media/PK_Start_Stadtwache.pdf, geraadpleegd op 13 september 2012.
[101] *Errichtungserklärung Ordnungsdienst Linz*, Linz, 2010.
[102] Oostenrijk; E. Watzl, *Start Stadtwache*, Linz, 31 augustus 2010, http://linz-stadt.oevp.at/uploads/media/PK_Start_Stadtwache.pdf, geraadpleegd op 13 september 2012.
[103] De *Ordnungsdienst* beschikt niet over eigen auto's. Dat houdt overigens in dat van de bevoegdheid tot het vastnemen van 'agressieve bedelaars' in de praktijk weinig terecht komt. Die zouden dan per voet naar het dichtstbijzijnde politiebureau moeten worden gebracht.

De medewerkers van de *Ordnungsdienst* in Linz lopen op straat met een herkenbaar uniform (rood t-shirt, trui of jas met zwarte broek). Er is bewust gekozen het uniform niet op dat van de politie te laten lijken. Om elke suggestie van politiewerk te vermijden hebben de medewerkers van de *Ordnungsdienst* geen wapens bij zich, en evenmin pepperspray of handboeien. Zij hebben een mobiele telefoon, zaklamp en fototoestel bij zich. Het laatste om illegale vuilstort te kunnen fotograferen als bewijsmiddel.
De politie in Linz was in eerste instantie tegen de komst van een *Ordnungsdienst*. Men vreesde dat de aanwezigheid van deze toezichthouders op straat tot veel botsingen en conflicten met burgers zou leiden en dat dit meer werk voor de politie zou opleveren. Inmiddels is deze houding omgeslagen. Men steunt beleidsmatig de aanwezigheid van de *Ordnungsdienst* omdat het niet tot meer werk heeft geleid, integendeel omdat het de politie van bepaalde niet-populaire activiteiten heeft verlost. Bij de *Ordnungsdienst* bestaat de sterke indruk dat de komst van hun dienst voor de politie een alibi is om zich nog verder terug te trekken van het dagelijks toezichts- en handhavingswerk en nog minder op straat zichtbaar aanwezig te zijn. In de praktijk is de samenwerking met de politie overigens zeer beperkt. Behalve onregelmatige informatieoverdracht, is er weinig contact.
Sinds de start van de *Ordnungsdienst* is het politiek debat over deze dienst niet gaan liggen. Vooral de Groenen en het Burgerinitiatief *'Linz braucht keine Stadtwache'* blijven zich tegen de aanwezigheid van de dienst verzetten.[104] Zo wordt het bedelverbod bekritiseerd als poging tot criminalisering van de '*allerarmsten*'. Het *Kritische Plattform Stadtwache Linz* berekent dat de kosten van de *Ordnungsdienst* niet in verhouding zouden staan tot de feitelijke bijdrage aan de veiligheid. De Linzer Groenen pleiten voor opheffing van de *Ordnungsdienst*[105], maar de daartoe in september 2011 ingediende motie haalt het niet in de gemeenteraad.[106] Het genoemde platform stelt een meldpunt in waar burgers kunnen klagen over incidenten met de *Ordnungsdienst.*[107]
Aan de andere kant van het politiek spectrum blijven ÖVP en vooral FPÖ in Linz streven naar uitbreiding van de bevoegdheden van de *Ordnungsdienst*. De FPÖ wil al in 2009 dat deze toezichthouders met wapenstok en pepperspray zouden worden uitgerust.[108] In 2011 herhalen FPÖ en ÖVP de eis van pepperspray.[109] In 2012 gaat de discussie inmiddels over de vraag of de *Ordnungsdienst* niet meer mogelijkheden moet krijgen de identiteit vast te stellen van burgers die zich chronisch niet houden aan de regels omtrent het uitlaten van honden.

4.5 Private veiligheidszorg in de publieke ruimte

4.5.1 Private veiligheidszorg in Oostenrijk

In 2010 waren in Oostenrijk ongeveer 11.000 personen werkzaam in de private veiligheidszorg. Op deze markt opereren ongeveer 200 ondernemingen. Zoals in veel andere landen wordt deze markt

---

[104] Zie onder meer de website: http://www.stadtwachelinz.at/, http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/linz/art66,699318, geraadpleegd 13 september 2012.
[105] OÖNachrichten, Nachrichten.at, *Grüne wollen Linzer Stadtwache auflösen*,30 augustus 2011, http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/linz/art66,699318, geraadpleegd 13 september 2012)
[106] Beilage zum Amtsblatt der Landeshauptstad Linz Folge 7/2011 Protokoll über die 18. Sitzung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Linz am Donnerstag, 15. September 2011 http://www.linz.at/Politik/GrSitzungen/doc/18999113622_18_Sitzung_15_09_11.pdf, geraadpleegd op 26 november 2012.
[107] http://www.stadtwachelinz.at/meldestelle/, geraadpleegd 26 november 2012.
[108] http://www.pichlingpartei.at/wbb3/index.php?page=Thread&postID=177, geraadpleegd 23 november 2012.
[109] OÖNachrichten, Nachrichten.at, *Pfefferspray für Linzer Stadtwache? Schwarz-Blau kontra Rot-Grün*, 19 mei 2011, http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/linz/art66,626204, geraadpleegd op 13 september 2012.

voor een groot deel beheerst door een paar grote bedrijven (CoESS, 2011).[110] De private veiligheidszorg in Oostenrijk is de afgelopen vijftien jaar sterk gegroeid (Fuchs, 2005: 21; CoESS, 2011). Beschikbare gegevens duiden er echter op dat de private veiligheidszorg in Oostenrijk in vergelijking met andere Europese landen in verhouding tot zowel bevolkingsomvang als omvang van de politie relatief bescheiden is. Midden jaren negentig nam Oostenrijk van vijftien Europese landen daarbij de op twee na laagste positie in (Hemmer en Bauer, 2003; Button, 2007), een resultaat dat recent door Fuchs (2012) opnieuw werd gevonden.

Oostenrijk kent geen speciale wet ter regulering van de private veiligheidszorg. Vier andere elementen zijn hier echter wel van belang. Ten eerste, het reeds eerder genoemde *Jedermannsrecht* geldt in Oostenrijk ook voor private beveiligers. Net zoals andere burgers kunnen zij daaraan op basis van het *Strafgesetzbuch* en de *Strafprozessordnung* bepaalde 'bevoegdheden' ontlenen, waaronder *Notwehr/Nothilfe* en het private recht op 'aangifte en aanhouding' (Fuchs, 2005: 149-192). Voor private beveiligers die werkzaam zijn op niet-openbaar grondgebied dat privaat eigendom is het zogenaamde *Hausrecht* van toepassing. De toevoeging niet-openbaar is hier nodig, omdat in Oostenrijk het publiek karakter van een grondgebied niet bepaald wordt door het eigendomskarakter, maar door de vraag of het gebied kennelijk toegankelijk is voor het algemeen publiek. Een private beveiliger werkzaam in een groot winkelcentrum dat privé-eigendom is, zou daarmee niet beschikken over het *Hausrecht* (Fuchs, 2005: 21- 41 en 93-97).[111]
Ten tweede, voor zover in Oostenrijk sprake is van regulering van de private veiligheidszorg vindt deze plaats op grond van de *Gewerbeordnung.*[112] In deze wet tot regulering van het bedrijfsleven wordt de private veiligheidszorg (zowel private opsporing, als private bewaking) als een van de bedrijfstakken onderscheiden waarop de regulering zich richt. In deze wet is een aantal elementen geregeld, zoals het gebruik van uniformen door particuliere bewakers, de eisen voor een vergunning voor een bedrijf, de toestemming om een bedrijf uit te oefenen en enkele eisen waaraan werknemers en werkgevers in de branche moeten voldoen. Er is geen vergunningensysteem voor werknemers. De eisen gesteld aan werknemers en werkgevers hebben betrekking op leeftijd, beheersing van de Duitse taal, opleidingsniveau en er is een check op gedrag/crimineel verleden. Personen die werkzaam zijn bij de politie, mogen niet ook in de private branche werken. Een geheel van duidelijke kwaliteitsnormen ontbreekt (Fuchs, 2005: 205-214; CoESS, 2011). Een van de geïnterviewden omschrijft de regulering van de private veiligheidszorg in Oostenrijk dan ook als '*zwak*'.[113]
Ten derde, op welke wijze private veiligheidsbedrijven ingezet kunnen worden in het kader van veiligheidstaken van de overheid is evenmin in zijn algemeenheid geregeld. Per deelterrein zijn aparte regelingen, zoals voor controle op luchtvaartpassagiers, controle op parkeerregels, controles bij grote evenementen, de uitvoering van tol op snelwegen, en toezicht op stilstaand en rijdend verkeer. Dit leidt tot een buitengewoon onoverzichtelijke geheel (zie Stolzlechner en Horvath, 2009).
Tot slot, ook voor het wapenbezit van private beveiligers is in Oostenrijk geen aparte regeling. Dit valt onder de (algemene) *Waffengesetz*. Iedere burger kan in Oostenrijk een wapenvergunning aanvragen. Dit geldt ook voor de individuele particuliere beveiliger, die de aanvraag moet doen (en niet het bedrijf). Individueel wordt getoetst of de particuliere beveiliger voor een wapenvergunning

---

[110] Ruhe und Ordnung - Das Sicherheitsmagazin, *Dritter Sicherheitssektor hat in Österreich 16.000 Mitarbeiter*, 10 september 2010, http://siherheitswien.wordpress.com/2010/09/24/dritter-sicherheitssektor-hat-in-oeste..., geraadpleegd op 22 oktober 2012.
[111] Respondent 1 Oostenrijk deelt deze opvatting overigens niet. Overigens zou dit kunnen inhouden dat de these dat de toenemende rol van private veiligheidszorg in de stedelijke semipublieke ruimte (ook wel bekend als *mass private property*) leidt tot sociale uitsluiting niet van toepassing is op Oostenrijk (Shearing en Stenning, 1981; Jones & Newburn, 1999).
[112] *Gewerbeordnung*, art. 129 en 130.
[113] Interview respondent 6 Oostenrijk.

in aanmerking kan komen. Alleen het feit dat hij in de veiligheidszorg werkt, zou daarbij niet een voldoende argument zijn. De wapenpas kan echter wel verstrekt worden met het oog op specifieke gevaren die het werk in de veiligheidszorg met zich kan meebrengen (Fuchs, 2005: 214-215). Dit kan bijvoorbeeld gelden voor beveiligers die verantwoordelijk zijn voor een geldtransport of voor de beveiliging van een bank. Het gevolg is dat in Oostenrijk het niet ongebruikelijk is dat private beveiligers op straat bewapend rondlopen.
Hiermee ontstaat een opvallend contrast tussen de private veiligheidszorg en de *Ordnungsdiensten*. Niet alleen zijn medewerkers van deze *Ordnungsdiensten* ongewapend, maar bovendien wordt er alles aan gedaan de associatie van deze diensten met repressie, bewapening of politie juist te vermijden.

4.5.2 *Voorbeelden van private veiligheidszorg in publieke ruimte*

Traditioneel vond in Oostenrijk het werk van de private beveiliging plaats in de private ruimte. Het richtte zich onder meer op toegangscontrole, terreinbewaking en objectbeveiliging. De afgelopen tien tot vijftien jaar is in Oostenrijk de private beveiliging echter steeds meer een rol gaan spelen in de semipublieke en publieke ruimte (Fuchs, 2005).

Ook in Oostenrijk ontstaan de laatste tien jaar de deels overdekte megawinkelcentra (de *'mall')*. In Oostenrijk is het grootste en bekendste voorbeeld daarvan de *Shopping City Süd* in Vösendorf, ten zuiden van Wenen. Dit winkelcentrum langs de snelweg kent 330 winkels met grotendeels overdekte promenades en (binnen)pleinen, gelegen op een grondgebied dat privaat eigendom is. Het winkelcentrum zegt een garantie te bieden op:

> *'… unbegrenztes Shopping-Vergnügen. In der SCS finden Sie alles, was das Herz begehrt: Beauty und Wellness, Elektronik und Telekommunikation, Schmuck, Uhren und Accessoires, Mode und vieles mehr. Auch Cafés, Bars und Restaurants, Kinos und viele andere Unterhaltungsmöglichkeiten'* [114]

In dit en andere *mass private properties* komen wekelijks tienduizenden consumenten. Deze vormen steeds belangrijker locaties voor private beveiligers om te werken. In het winkelcentrum *Shopping City Süd* bevindt zich overigens daarnaast ook een politiepost (waar politiemensen in een verder private ruimte hun werk doen, naast private beveiligers die hier toezicht houden en de huisregels handhaven).

In de tweede plaats is er een toenemend aantal gemeenten in Oostenrijk dat private beveiligers inhuurt voor werkzaamheden in de publieke ruimte. Dit verschijnsel komt inmiddels aanzienlijk vaker voor dan de beschreven *Ordnungsdiensten* en *Stadtwache*.[115] Naar schatting zijn er minstens veertig tot vijftig gemeenten die op deze wijze gebruik maken van private beveiligers. Het lijkt daarbij vooral te gaan om middelgrote gemeenten, zoals Tulln, Mödling, Wiener-Neustadt, Korneuburg, Schwechat, Lavanttal en Wals-Siezenheim. Het gaat daarbij om gemeenten die geen *Gemeindewachkörper* hebben. Deze gemeenten hebben niet gekozen voor een *Ordnungsdienst*, vermoedelijk omdat daaraan te veel kosten zijn verbonden en dat een te weinig flexibele oplossing biedt. De behoefte aan de inzet van privaat toezicht is echter wel vergelijkbaar met die bij grote gemeenten met een *Ordnungsdienst.* Er ontstaat behoefte aan meer zichtbaar en geüniformeerd toezicht en handhaving op straat, maar de politie kan/wil/mag niet aan die behoefte tegemoet komen. In plaats van een *Ordnungsdienst*, wordt het gat echter gevuld met private beveiligers.
De taken van deze beveiligers verschillen enigszins per gemeente. Soms bestaat de kern van het werk uit preventief toezicht in de publieke ruimte. In andere gevallen gaat het (ook) om handhaving van parkeerverordeningen, handhaving van openbare orde, toezicht in horecagebieden of bij grote evenementen. Soms bestaat het werk uit zogenaamde nachtpatrouilles.[116] De naam waaronder het

[114] http://www.scs.at/W/do/centre/home, geraadpleegd op 22 oktober 2012.
[115] Informatie ontleend aan e-mail van respondent 4 Oostenrijk, 11 september 2012.
[116] E-mail van respondent 4 Oostenrijk, 6 september 2012.

werk plaatsvindt, verschilt eveneens, van *Kommunale Sicherheitsdienst*, tot *City Guard* of *City Patrol*. In de regel werken deze private beveiligers in een voor het publiek herkenbaar uniform.
In enkele gemeenten zouden private beveiligers hun werk in opdracht doen in de gemeente terwijl zij gewapend zijn. Zo zouden werknemers van het bedrijf Skorpion bij hun nachtsurveillance in opdracht van de gemeente Tulln handboeien, pepperspray en een pistool bij zich hebben.[117] Tegelijk gaan de bevoegdheden van deze private beveiligers echter niet verder dan het *Jedermannsrecht*.

Private beveiligers voor de gemeente Mödling
De inzet van private beveiligers in de publieke ruimte krijgt in Oostenrijk gestalte op lokaal niveau. Om daar enig zicht op te krijgen wordt hier nader ingegaan op één voorbeeld. Het gaat hier om de gemeente Mödling, gelegen ruim twintig kilometer ten zuiden van Wenen, met ongeveer 20.500 inwoners, een stad met een duidelijke streekfunctie.
In Mödling werden rond 2004 en 2005 de eerste ervaringen opgedaan met private beveiligers in de publieke ruimte. Werknemers van het beveiligingsbedrijf *Securitas* surveilleerden als zogenaamde *City Guards* in de winkelstraten in het centrum van Mödling. Zij werkten in opdracht van ondernemers (winkeliers) en werden door hen ook gefinancierd. Doel van hun zichtbare aanwezigheid was diefstal en vandalisme tegen te gaan en de veiligheidsgevoelens van ondernemers en klanten te bevorderen. Bovendien zouden zij een servicefunctie moeten vervullen, bijvoorbeeld door klanten die een dure aankoop hebben gedaan in één van de winkels te begeleiden naar hun auto.

In 2005 ontstaat kritiek op deze inzet van private beveiligers. Vertegenwoordigers van de SPÖ blijken niet gelukkig met deze private beveiligers die in opdracht van ondernemers surveilleren in de publieke ruimte. Zij menen dat veiligheid primair een verantwoordelijkheid is van de overheid. Zij wensen garanties dat de C*ity Guards* niet bewapend zullen worden en eisen duidelijkheid over hun bevoegdheden.
De ondernemers verdedigen zich met het argument dat de *City Guards* nooit bedoeld waren als '*Privatesheriffs*' of als *'Privatpolizei'*. Hoewel de beslissing tot het instellen van de *City Guards* buiten de gemeente en de lokale politiek is omgegaan, laat de burgemeester weten (lid van de ÖVP) positief te staan tegenover dit concept en zich te kunnen voorstellen dat deze beveiligers bewapend zijn.[118]

In 2009 ontstaat een nieuwe situatie.[119] In het kader van het lokale *Sicherheitsmanagement* huurt de gemeente Mödling verschillende categorieën private beveiligers in, opnieuw bij het bedrijf *Securitas*. Op permanente basis worden naast vier parkeercontroleurs twee zogenaamde *Service Guards* ingehuurd. Deze laatste private beveiligers lijken qua doel en werkzaamheden veel op de eerdere *City Guards*. Daarnaast huurt de gemeente Mödling tien tot vijftien keer per jaar private beveiligers in voor het toezicht op straat bij de vele evenementen die in deze stad jaarlijks worden georganiseerd. Het aantal varieert hierbij van twee tot dertig per keer. De duur van de inzet kan variëren van een tot zeven dagen. Negentig procent van de kosten van de inzet van deze private beveiligers wordt betaald door de gemeente, de rest door een organisatie van lokale ondernemers.
De gemeente Mödling huurt deze private beveiligers niet zelf in. De gemeente Mödling heeft een belangrijk deel van haar uitvoerende werkzaamheden overgedragen aan een geprivatiseerd bedrijf *City Management*. De aandelen van deze organisatie zijn in handen van de gemeente. Belangrijkste reden voor deze vorm van quasi-privatisering is de uitvoering op afstand te houden van de lokale

---

[117] Die Zeit online 02.04.2009; vergelijkbare informatie biedt Die Zeit Online, 06.06.2012 over de gemeente Jedlersdorf. Daar zijn de private beveiligers overigens werkzaam voor een universiteit.
[118] ORF.at, *Privater Sicherheitsdienst in Innenstadt*, 17 juli 2005, http://noev1.orf.at/stories/46052, geraadpleegd op 11 september 2012; Wien-heute.at, *Privater Sicherheitsdienst soll Kaufleute und Kunden schützen*, http://www.wien-heute.at/p-8475.php?subakt=newcom, geraadpleegd op 11 september 2012.
[119] Het volgende is gebaseerd op interviews met de respondenten 1 en 2 Oostenrijk.

(partij)politiek. Ook uitvoerende taken op het terrein van veiligheidszorg vallen onder dit *City Management*.
In dit kader zijn de *Service Guards* het meest relevant. Zij hebben als taak te surveilleren in het centrum van Mödling, vooral op enkele beruchte hotspots. Zij moeten onder meer bedelaars, *drunks*, groepen jongeren en andere personen die voor overlast of voor negatieve gevoelens leiden bij de burgerij van Mödling aanspreken op hun gedrag, zodat zij hun gedrag aanpassen of zich verwijderen. Eventueel moeten zij de politie inschakelen. Van de aanwezigheid van deze private beveiligers moet een positieve invloed uitgaan op de veiligheidsgevoelens van klanten.
Deze *Service Guards* beschikken niet over bijzondere bevoegdheden. Opmerkelijk genoeg zijn zij tijdens hun werk vaak niet geüniformeerd. Over vuurwapens beschikken zij ook niet. Vertegenwoordigers van de politie en van het gemeentelijk *City Management* zijn er niet van op de hoogte of deze *Security Guards* tijdens hun werk pepperspray, wapenstok of handboeien bij zich hebben. Zij sluiten het echter niet uit en beschouwen dit als een verantwoordelijkheid van het particulier beveiligingsbedrijf zelf.
De informatieoverdracht en samenwerking tussen de *Security Guards* en de politie is gering. Van operationele regie door de politie of van gezamenlijke briefings is geen sprake. Voor zover er informatie wordt uitgewisseld, gebeurt dit informeel, en vaak op straat als *City Guards* en politiemensen elkaar toevallig tegenkomen. De afstand tot de politie wordt versterkt omdat (ook in Mödling) de handhaving van *Ortspolizeilicher Verordnungen* niet als politietaak wordt beschouwd, maar uitsluitend als verantwoordelijkheid van de gemeente.
De gemeente Mödling zou in principe een eigen gemeentepolitie (*Gemeindewachkörper*) of een *Ordnungsdienst* in het leven kunnen roepen. Zij heeft echter besloten in plaats daarvan voor het lokaal toezicht in de publieke ruimte werknemers in te huren van een privaat beveiligingsbedrijf. De belangrijkste overweging daarvoor is van bedrijfsmatige aard: deze oplossing is goedkoper, biedt meer ruimte voor flexibiliteit en vereist niet het opzetten van een nieuwe organisatie (die voor de behoefte in deze gemeente bovendien te groot zou zijn).

4.6 Relatie met politie

In het voorgaande is reeds uitgebreid ingegaan op de positie van de politie in Oostenrijk en op de daar bestaande relatie tussen de nieuwe (publieke en private) toezichthouders en de (bonds)politie in Oostenrijk. Daarom kunnen de belangrijkste punten hier kort worden samengevat.
De geïnterviewden schetsen een beeld van een politie die zich sinds 2002 stap voor stap steeds verder heeft terug getrokken van lokale prioriteiten. De politiehervorming van 2005 heeft dit proces verder versterkt. Daarnaast wordt er in Oostenrijk vaak uitgegaan van een principieel onderscheid tussen politiewerk en de handhaving van lokale bestuurlijke voorschriften. Afgezien van de vraag of dit onderscheid juridisch en feitelijk wel is vol te houden, versterkt het hoe dan ook de groeiende afstand van de bondspolitie tot lokale prioriteiten en lokale orde- en handhavingsvraagstukken.
Hoewel de politie in eerste instantie soms aarzelend lijkt te zijn geweest tegenover de komst van *Ordnungsdiensten* en *Stadtwache*, is deze weerstand, afgaande op de gehouden interviews, grotendeels verdwenen. In plaats daarvan wordt de aanwezigheid van deze nieuwe toezichthouders een argument voor de politie om zich nog verder terug te trekken van het lokale politiewerk. Enkele geïnterviewden spreken in dit verband van een alibifunctie.
In de praktijk lijkt de samenwerking tussen politie en de hier beschreven nieuwe toezichthouders in Oostenrijk minimaal. Van sturing door de politie of informatie-uitwisseling is nauwelijks sprake. Van de zijde van de politie wordt erop gewezen dat men daarvoor onvoldoende tijd en capaciteit heeft. Bovendien wordt gewezen op formele bezwaren, zoals het principiële verschil in verantwoordelijkheden tussen politie en gemeenten en het belang van bescherming van politie-informatie. Twee van de geïnterviewden hebben echter een andere indruk van de motieven van de politie: '*Men vindt het gewoon niet interessant werk. Daar komt het gewoon op neer.*' Bovendien heeft

men het gevoel dat politiemensen vaak met minachting neerkijken op het werk van de nieuwe toezichthouders.

4.7 Slot

De ontwikkeling van *plural policing* vindt in Oostenrijk plaats in een juridische en institutionele context die op vele punten verschilt van die in Nederland. Dat levert een vrij complex beeld op van de relaties tussen verschillende vormen van politie, gemeentelijke toezichthouders/handhavers en private beveiligers die werkzaam zijn in de publieke ruimte. In het navolgende schema 1 wordt een beknopt overzicht hiervan gegeven.

Schema 1. *Verschillende politieorganisaties, gemeentelijke toezichthouders/handhavers en private beveiligers in de publieke ruimte in Oostenrijk*.

	Gemeenten zonder *Bezirksbundespolizei-direktion*	Steden met *Bezirksbundes-polizeidirektion* (grote steden, *Statutarstädte)*	Overige (vooral) midden-grote gemeenten
Bondspolitie *(n = 1)*	X	X	X
Gemeentelijke politie *(n = 37)*	X		
Ordnungsdienst *(n = naar schatting 10 tot 15)*		X	
Priv. beveiligers in publ. ruimte *(n = naar schatting 40 tot 45)*			X

Bovendien verschilt de cultuur van bestuur, beleid en politie van die in Nederland: meer nadruk op legalistische, formele en hiërarchische elementen dan in Nederland meestal gebruikelijk is.
Opvallend is dat ondanks deze zo andere context, de ontwikkelingen in Oostenrijk gedurende het afgelopen decennium met betrekking tot toezicht en handhaving in de publieke ruimte sterke overeenkomsten vertonen met die in Nederland. Ook daar is sprake van een terugtrekkende beweging van de politie ten opzichte van lokale thema's en prioriteiten. Mede als antwoord daarop is ook in Oostenrijk sprake van de opkomst van publieke en private toezichthouders die een rol van toenemende betekenis hebben in de publieke ruimte.
Er zijn uiteraard ook verschillen tussen de ontwikkelingen in Nederland en Oostenrijk. Drie springen eruit. De ontwikkelingen rond plural policing in Oostenrijk zijn niet los te zien van de opvattingen over politiewerk die daar (mogelijk in toenemende mate) overheersen. Politiewerk wordt daarbij vooral gelijk gesteld aan het gebruik van geweldsmiddelen. Meer lokale thema's, als het zichtbaar toezicht op straat, het bewaken van orde en vrede, en hulpverlening aan burgers, lijken daarbij niet als onderwerpen voor de politie te worden gezien. Het is onduidelijk in hoeverre deze opvatting over politiewerk nu en in het verleden correspondeerde met het eigenlijke politiewerk op straat.
Ten tweede, ook al is in Nederland de afgelopen tien jaar sprake van een sterke politisering van politie en veiligheid, in Oostenrijk lijken de politieke tegenstellingen op dit terrein nog veel groter. Daarbij lopen de meningen sterk uiteen naar het traditionele onderscheid tussen rechts en links. Het weerspiegelt de partijpolitieke tegenstellingen die in Oostenrijk op veel terreinen de afgelopen decennia van grote invloed zijn geweest. De discussie in Oostenrijk gaat daarbij vooral over de vraag of men voor of tegen de aanwezigheid van deze nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte is (vgl. Fuchs, 2005). Veel minder aandacht gaat uit naar bijvoorbeeld de vraag aan welke voorwaarden dit toezicht en handhaving moeten voldoen voor de rechtsbescherming van burgers. Tekenend is in dit verband de ontbrekende belangstelling voor klachtenprocedures. In alle drie gemeenten die hier werden beschreven (Graz, Linz en Mödling) ontbreken hier specifieke klachtenprocedures. Burgers die hun ongenoegen willen uiten, moeten daarvoor gebruik maken van

algemene kanalen. In één van deze gemeenten moeten zij zich daartoe bijvoorbeeld richten tot de afdeling Burgerservice of Burgerzaken van de gemeente.[120]
Tot slot, ondanks de meer legalistische cultuur in Oostenrijk, moet geconcludeerd worden dat er op dit terrein in veel opzichten een veel zwakkere regulering bestaat dan in Nederland. Er bestaat meer onduidelijkheid over de bevoegdheden en taken van *Ordnungsdiensten*. Er is geen specifieke wettelijke basis voor de regulering van private veiligheidszorg. Het gevolg is dat in Oostenrijk, waar juist zo veel nadruk ligt op het monopolie van de staat in de veiligheidszorg, private beveiligers bewapend op straat hun werk kunnen doen.

[120] Interview respondent 2 Oostenrijk.

Hoofdstuk 5 België

5.1 Inleiding

Het Koninkrijk België (ongeveer 11 miljoen inwoners) is een federale staat die uit verschillende gemeenschappen en gewesten bestaat. Naast de federale regering hebben de gewesten en gemeenschappen hun eigen bestuur.[121] België kent na een hervorming in de jaren negentig 589 gemeenten. Net als in Nederland spelen in België gemeenten een belangrijke rol in het veiligheidsbeleid.[122]

De nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte in België worden in dit hoofdstuk besproken. De meeste aandacht gaat uit naar de publieke toezichthouders en handhavers: gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers. Daarbij wordt ook ingegaan op de diversiteit aan lokale uitvoeringspraktijken. Daarna wordt kort de rol van private beveiligers in de publieke ruimte in België besproken. Vervolgens komt de relatie met de politie aan bod. Tot slot worden enkele relevante maatschappelijke discussies besproken die op dit moment rond dit thema in België spelen.

5.2 Politiebestel

In 1998 vond in België een ingrijpende politiehervorming plaats. Een sterk versnipperd stelsel van verschillende politiediensten (gemeentepolitie, gerechtelijke politie en Rijkswacht) maakte plaats voor één 'geïntegreerde' politie, bestaande uit een federale politie en een lokale politie (in de vorm van 196 politiezones).[123] Reden voor deze politiehervorming was het gebrek aan effectiviteit van de politie in het oude versnipperde stelsel. De kritiek op de politie vond zijn hoogtepunt in het falen bij de zaak Marc Dutroux in 1996 (Devroe, 2012: 270).

De zogenaamde geïntegreerde politie is gestructureerd op twee niveaus. Bij wet is vastgelegd dat beide niveaus onderling moeten communiceren via welbepaalde kanalen, moeten samenwerken en elkaar steun en bijstand moeten verlenen bij het uitoefenen van hun taken. Het federale korps en de lokale korpsen zijn autonoom, maar moeten samen de geïntegreerde politiezorg verzekeren. De lokale politie verzekert de basispolitiezorg op het lokale niveau, de federale politie verzekert de gespecialiseerde en supralokale zaken en ondersteunt de lokale politie. Volgens de wet waarborgt de geïntegreerde politiedienst een minimale gelijkwaardige dienstverlening over het gehele grondgebied van het Rijk. In de Memorie van Toelichting bij de wet is opgenomen dat de politie in België moet werken volgens *'gemeenschapsgerichte politiezorg'*. De term *'community policing'* wordt in 2003 ter verduidelijking hiervan in een omzendbrief geïntroduceerd: de politie moet gericht zijn op een ruime aanpak van de veiligheid en leefbaarheid, waarbij zij is geïntegreerd in de samenleving, ter beschikking staat van de burger(s) en samen met de gemeenschappen zoekt naar oplossingen *'die de lokale omstandigheden van de oorzaken van onveiligheid voor ogen houden'*.[124] In 2001 is

[121] Website van de Belgische overheid: http://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/belgie_in_een_notendop/fiche_belgie/, geraadpleegd op 6 december 2012.

[122] Website van de Belgische overheid: http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/gemeenten/ en http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/gemeenten/bevoegdheden/, geraadpleegd op 6 december 2012.

[123] Wet van 07 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, In: *Het Belgisch Staatsblad*, 05 januari 1999.

[124] Ministeriële omzendbrief CP1 van 27 mei 2003 betreffende Community Policing, definitie van de Belgische interpretatie van toepassing op de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, In: *Het Belgisch Staatsblad*, 09 juli 2003.

bepaald dat de politie een wijkwerking moet hebben en dat gemiddeld één wijkagent per 4.000 inwoners moet worden ingezet.[125]

Bij de evaluatie van tien jaar politiehervorming in 2010 werd geconcludeerd dat de wijkpolitie in de meeste zones is uitgebouwd, maar dat deze op veel plaatsen een zorg blijft. Er zijn in veel gevallen te weinig wijkagenten en de kwaliteit van de wijkwerking moet in veel zones verbeteren (Bruggeman et al. (eds.), 2010: 85). In het kader van deze studie is de constatering relevant dat het werk van de politie in de praktijk vaak moet worden aangevuld met nieuwe toezichthouders en handhavers:

> *'In de praktijk wordt dit takenpakket steeds vaker aangevuld met zogenaamde gemeenschapswachten'. (ibid.: 60)*

5.3 Gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers

5.3.1 Inleiding

In België zijn twee categorieën toezichthouders/handhavers in de publieke ruimte aanwezig. Ten eerste zijn er de gemeenschapswachten. Zij hebben geen specifieke bevoegdheden. Deze zijn te vergelijken met toezichthouders als Stadswachten in Nederland. Ten tweede zijn er gemeenschapswachten-vaststellers. Zij hebben een vaststellingsbevoegdheid. Dit houdt in dat zij overtredingen kunnen opnemen in een *'bestuurlijk verslag'* (Devroe, 2012: 317).[126] Dit *'bestuurlijk verslag'* wordt doorgestuurd aan de sanctionerend ambtenaar van de gemeente, die vervolgens een sanctie (boete) kan opleggen of een bemiddelingspoging kan voorstellen (vaak een taakstraf).[127] Deze gemeenschapswachten-vaststellers zijn vergelijkbaar met de boa's in de publieke ruimte in Nederland. Gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers zijn in dienst van de gemeente en vallen onder de Dienst gemeenschapswachten.[128]

Begin 2009 werd het aantal gemeenschapswachten(-vaststellers) op 3.300 geschat (ibid.: 338). Ongeveer drie procent van hen is gemeenschapswacht-vaststeller.[129] Recentere cijfers zijn hierover niet gevonden.

5.3.2 Achtergronden

Verschillende incidenten in de jaren tachtig en negentig (onder andere de Bende van Nijvel, het Heizeldrama en de zaak Dutroux) leidden in België tot een vertrouwenskloof tussen overheid en burgers. Hierbij kwamen politie en Justitie zwaar onder vuur te liggen. Uit de eerste Veiligheidsmonitor uit 1997 bleek dat de burger vooral wakker lag van hondenpoep en straatlawaai en zich in de buurt niet veilig voelde. 'Kleine criminaliteit en overlast' begonnen, door een grotere mondigheid bij de bevolking, het wegvallen van informele sociale controle, en de migratiebeweging naar grote steden, invloed te krijgen op de levenskwaliteit. De burger had minder vertrouwen in politie en Justitie en voelde zich onveilig. De vaststelling dat Justitie in verband met capaciteitsproblemen de kleine criminaliteit niet vervolgde zorgde ervoor dat de Belgische regering besloot dat een decentralisering van bevoegdheden naar lokale besturen noodzakelijk was, zodat

---

[125] Artikel 2 van het K.B. van 17 september 2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren, In: *Het Belgisch Staatsblad*, 12 oktober 2001.

[126] Dit 'bestuurlijk verslag' bevat een omschrijving van de overtreding die is vastgesteld. Indien relevant kunnen hierin bijvoorbeeld ook foto's van de situatie worden opgenomen.

[127] Artikelen 119bis en 199ter van de Nieuwe Gemeentewet. Bij minderjarigen is een voorstel tot bemiddeling verplicht.

[128] Ministeriële omzendbrief PREV 32 waarbij uitleg verschaft wordt bij de functie van gemeenschapswacht en bij de instelling van de dienst gemeenschapswachten. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 3 mei 2010.

[129] Interview respondent 3 België. Het kan zijn dat het lage percentage vaststellers te maken heeft met het feit dat in Wallonië (bijna) geen gemeenschapswachten-vaststellers zijn. Het percentage voor Vlaanderen ligt waarschijnlijk veel hoger.

gemeenten meer bevoegdheden zouden krijgen om in hun eigen afhandelingsbeleid te voorzien (Devroe, 2012: 369). Dit gebeurde met de Wet van 13 mei 1999 tot de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties (GAS-wet).[130] De GAS-wet was een poging de preventieve inspanningen ten aanzien van kleine criminaliteit en overlast (in 1999) van een sluitstuk te voorzien. Het moest een 'tool' worden die werd gegeven aan de lokale overheden om de strijd aan te binden met overlast. De pleitbezorgers van de GAS-wet waren de socialistische minister van Binnenlandse Zaken, Tobback, en de socialistische burgemeesters. De opkomst van het Vlaams Blok heeft hierin ook een rol gespeeld. Veiligheid en overlast werden belangrijker thema's. De socialistische bestuurders vonden dat zij daadkracht moesten tonen in antwoord op de kritiek en druk van het Vlaams Blok (ibid.: 363).

De totstandkoming van de GAS-wet was vooral een pragmatische beleidsbeslissing waaraan een duidelijke theoretische onderbouwing ontbrak (ibid.: 357 e.v.). Praktische overwegingen hebben bij het maken van de GAS-wet de bovenhand gehad op grote debatten of inhoudelijk brede concepten als 'risicomanagement' (ibid.: 386).

Volgens Devroe had de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties vier hoofddoelstellingen (ibid.: 370-383):

- het handhavingstekort tegengaan, of zoals het werd geformuleerd: er moest 'gewapend bestuur' komen. Het parket moest zich concentreren op zwaardere vormen van criminaliteit en het gerecht moest een alternatief krijgen voor het teveel aan werk. Doordat kleine zaken door het parket steevast werden geseponeerd kwam de geloofwaardigheid van politie en Justitie in het gedrang;
- de lokale wens tot autonomie voor handhaving van de leefbaarheid in eigen stad vervullen door middel van gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid. In dit beleid werd het belangrijk om eerst een zachte aanpak te gebruiken (sensibiliseren) en de GAS-wet als stok achter de deur te gebruiken;
- lik-op-stuk-beleid moest het sluitstuk van preventie worden; en
- de wens tot meer toezicht en controle vervullen door het verhogen van de zichtbaarheid in het straatbeeld en het creëren van de mogelijkheid te dreigen met een boete wanneer gedrag niet wordt aangepast.

In juni 1999 waren er federale verkiezingen en kreeg België zijn eerste paarse regering. De ministeries werden binnen deze regering per blok verdeeld. Alle ministeries die iets te maken hadden met veiligheid, kwamen bij de liberalen terecht. Zij hebben zwaar ingezet op veiligheid. Integrale veiligheid deed hiermee sterk zijn intrede.[131] Door allerlei tekortkomingen in de GAS-wet bleef lang onduidelijk hoe en door wie de GAS-wet in de praktijk kon worden toegepast.[132] Deze tekortkomingen ontstonden omdat men in de tijd van het wetsontwerp meer bezig was met onder meer de politiehervorming.[133] In de jaren na de invoering van de GAS-wet volgen er daarom vele aanpassingen.

Burgemeesters, die verantwoordelijk zijn voor de veiligheidszorg in de gemeente, worden in België om de zes jaar gekozen. Dit brengt een dimensie met zich mee die in Nederland ontbreekt. De gekozen burgemeester moet zich bewijzen om na zes jaar te worden herkozen. Het gevolg is dat gemeenten, burgemeesters voorop, impopulaire federale regelgeving niet altijd volledig overnemen. Federale regelgeving wordt aangepast aan de gemeente:

---

[130] Wet van 13 mei 1999 tot de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, In: *Het Belgisch Staatsblad*, 10 juni 1999.

[131] Interview respondent 1 België.

[132] Één van deze tekortkomingen was het feit dat de GAS-wet in 1999 in een exclusieve vaststellingsbevoegdheid voor de politie voorzag, terwijl de politie aan GAS-vaststellingen geen prioriteit gaf. Voor een uitgebreide beschrijving van deze tekortkomingen zie: Devroe, 2012, Hoofdstuk 7. Het wetgevend dispositief.

[133] Interview respondent 3 België.

> *"Want om de zes jaar moet die burgemeester met zijn lijst naar de burger gaan en zeggen: "kijk wat ik gedaan heb". En hij kan er niet van afkomen door te zeggen: "ja, maar Brussel heeft mij opgelegd...". Dan ben je een zwakke figuur, dan had je je maar moeten verzetten tegen Brussel."* [134]

Deze relatieve autonomie van gemeenten is ook te zien bij de naleving van federale regelgeving met betrekking tot nieuwe toezichthouders en handhavers. Het komt regelmatig voor dat federale regels er op gemeentelijk niveau anders worden uitgevoerd.
Na de politiehervorming was er geen gemeentepolitie meer. De burgemeester verloor hiermee de zeggenschap over *"zijn eigen leger van politiemensen".*[135] De overladen parketten hadden geen of weinig tijd voor kleine criminaliteit en overlast. Voor de burgemeester ontbraken - mede vanwege de onuitvoerbaarheid van de GAS-wet - mogelijkheden om tegen kleine criminaliteit en overlast op te treden. Wel werden vanaf eind jaren negentig, in het kader van verschillende tewerkstellingsprogramma's en de roep naar veiligheid, veiligheids- en preventiecontracten ingevoerd. Deze contracten, die de federale overheid met steden en gemeenten afsloot om subsidie voor personele inzet te verlenen, zorgden voor een veelheid aan *'nieuwe functies inzake veiligheid'* (Enhus et al., 2005)[136], of zoals een van de geïnterviewden het omschrijft:

> *"een leger aan ambten en toezichthouders in het veiligheidslandschap."*[137]

Deze nieuwe toezichthouders zorgden op straat voor verwarring door de vele soorten uniformen. Zij hadden bovendien geen bevoegdheden, slechts een preventief karakter zonder sanctionerende mogelijkheid. Zij konden burgers enkel aanspreken op hun gedrag. Met de 'Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet'[138] werd een grote hoeveelheid van deze nieuwe toezichthouders onder één nieuwe functie gebracht: de gemeenschapswacht. Zij zouden voortaan in heel België in hetzelfde paarse uniform over straat moeten gaan waardoor de verwarring bij de burger zou afnemen. Omdat de GAS-wet nog niet effectief was te gebruiken en de burgemeester geen mogelijkheid had iets tegen overlast en kleine criminaliteit te doen, werd besloten hiervoor de gemeenschapswachten in te zetten. Zij hadden al een opleiding en waren min of meer gescreend.
In deze wet uit 2007 werd daarom de functie van gemeenschapswacht-vaststeller ingesteld, die vaststellingen zou kunnen doen op basis van de GAS-wet.[139] Door instelling van deze functie werd eindelijk een manier gecreëerd om de GAS-wet effectief te kunnen gebruiken (ibid.: 338). Er werd gekozen voor een systeem waarbij de door de gemeenschapswacht-vaststeller gedane vaststellingen worden doorgestuurd naar een sanctionerend ambtenaar. Deze beoordeelt wat de vervolgstap van de vaststelling moet zijn: seponeren, opleggen van een boete of bemiddeling.[140] Voor dit systeem, waar vaststeller en oplegger van de sanctie niet dezelfde persoon is, is gekozen op basis van rechtstatelijke argumenten van de scheiding der machten:

> *"Want zo een administratieve sanctie is een sanctie en die kan je niet door Jan en alleman laten uitvoeren. Daar moet toch ergens een soort van democratisch model komen zo van wie legt op, wie verzekert, waar zijn de waarborgen voor de grondrechten etc. We zitten in het feit dat de uiteindelijke beslissing om te straffen door een derde genomen moet worden. De democratie wenst het zo, dat was het. Het was echt een issue van constitutioneel rechtelijke overwegingen."* [141]

---

[134] Interviews respondenten 2 en 3 België, citaat van respondent 3 België.
[135] Interview respondent 3 België.
[136] Enkele voorbeelden van deze nieuwe '*functies inzake veiligheid*': buurtvader, buurttoezichter, consulent fietsenstallingen, horecacoach, stadswacht, migrantenstadswacht, speelpleintoezichter en preventiewerker overlast.
[137] Interview respondent 3 België.
[138] Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 29 juni 2007.
[139] Interview respondent 3 België.
[140] Zoals eerder aangegeven: bij minderjarigen is een voorstel tot bemiddeling verplicht.
[141] Interview respondent 3 België.

In de GAS-wet wordt onderscheid gemaakt tussen twee categorieën 'inbreuken'.[142] Bij de eerste categorie, zogenaamde eigen inbreuken, gaat het om verstoringen van wat wordt genoemd de zindelijkheid, gezondheid, veiligheid en openbare rust waaronder openbare overlast. Deze feiten kunnen enkel via het gemeentelijke politiereglement met een administratieve sanctie worden afgedaan.
De tweede categorie, zogenaamde gemengde inbreuken, zijn in de strafwet opgenomen, maar betreffen feiten waarvoor een lokale overheid een administratieve boete kan opleggen. Tot deze zwaardere feiten behoren onder meer beschadiging of vernieling van onroerende goederen, vandalisme, nachtlawaai, belediging, bedreiging, opzettelijke verwonding en bepaalde vormen van diefstal.
De vaststelling kan plaatsvinden door verschillende categorieën personen: politiemensen, gemeenschapswachten-vaststellers, medewerkers openbaar vervoer en onder bepaalde omstandigheden 'bewakingsagenten'. Niet al deze beroepsgroepen zijn voor alle categorieën vaststellingsbevoegd. Daartoe wordt ook nog onderscheid gemaakt tussen 'lichte' en 'zware gemengde inbreuken'.[143] Gemeenschapswachten-vaststellers kunnen alleen een vaststelling doen voor feiten waarop uitsluitend met een administratieve sanctie kan worden gestraft (de 'eigen inbreuken'). Vaststellingen van 'zware gemengde inbreuken' kunnen alleen plaatsvinden door politiemensen en hulpagenten van politie.
Bij een 'eigen inbreuk' is de sanctionerend ambtenaar bevoegd na ontvangst van het proces verbaal een mogelijke sanctie (zoals een boete) op te leggen. Bij een 'lichte gemengde inbreuk' gaat de vaststelling naar het parket. De sanctionerend ambtenaar kan pas in actie komen als het parket niet binnen twee maanden zelf tot vervolging heeft besloten. Vanaf dat moment is de sanctionerend ambtenaar van rechtswege bevoegd een administratieve sanctie op te leggen. De procedure is dan verder de zelfde als bij de 'eigen inbreuken.' Bij 'zware gemengde inbreuken' mag de sanctionerend ambtenaar (van de gemeente) pas een administratieve sanctie opleggen als de Procureur des Konings[144] heeft laten weten zelf geen vervolging in te zullen stellen en een administratieve sanctie aangewezen te vinden.

5.3.3 Taken

De taken van gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers zijn gericht op het verhogen van het veiligheidsgevoel van de burgers, op het uitvoeren van acties om fenomenen van diefstal en verkeersonveiligheid in te dammen en op het voorkomen van maatschappelijke overlast.[145] Artikel3 van de 'Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet' vertaalt bovenstaande taken van gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers in concrete punten:

> *'De Dienst gemeenschapswachten is belast met veiligheids- en preventieopdrachten, gericht op het verhogen van het veiligheidsgevoel van de burgers en het voorkomen van openbare overlast en criminaliteit door middel van een of meerdere van de volgende activiteiten:*
> 1. *het sensibiliseren van het publiek aangaande de veiligheid en de criminaliteitspreventie;*
> 2. *het informeren van de burgers om het veiligheidsgevoel te verzekeren en het informeren en signaleren aan de bevoegde diensten van problemen op het vlak van veiligheid, milieu en het wegennet;*
> 3. *het informeren van automobilisten over het hinderlijk of gevaarlijk karakter van verkeerd parkeren en hen sensibiliseren met betrekking tot het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en het correct gebruik van de openbare weg, alsook het helpen van kinderen, scholieren, gehandicapten en ouderen bij het veilig oversteken;*

[142] Het volgende is gebaseerd op Cops, Put en Pleysier (2012) en De Belser (2012).
[143] Door respondent 5 België wordt gesproken van GAS 1 (eigen inbreuk), GAS 2 (lichte gemengde inbreuk) en GAS 3 (zware gemengde inbreuk).
[144] Vergelijkbaar met de Officier van Justitie in Nederland.
[145] Ministeriële omzendbrief PREV 32 waarbij uitleg verschaft wordt bij de functie van gemeenschapswacht en bij de instelling van de dienst gemeenschapswachten. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 3 mei 2010.

4. *het vaststellen van inbreuken op de gemeentelijke reglementen en verordeningen in het kader van artikel 119bis, § 6, van de Nieuwe Gemeentewet die uitsluitend het voorwerp kunnen uitmaken van administratieve sancties of het vaststellen van inbreuken op gemeentelijke retributiereglementen;*
5. *het uitoefenen van toezicht op personen met het oog op het verzekeren van de veiligheid bij evenementen georganiseerd door de overheid.'*

Ingevolge artikel 7 van dezelfde wet kunnen gemeenschapswachten de activiteiten uitoefenen die onder 1, 2, 3 en 5 vallen. Gemeenschapswachten-vaststellers kunnen ook de onder 4 genoemde activiteit uitoefenen.

Gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers kunnen hun werkzaamheden slechts in de publieke ruimte verrichten. Dit houdt in op de openbare weg en openbare plaatsen die deel uitmaken van het grondgebied van de betreffende gemeente. De openbare weg wordt gedefinieerd als het gedeelte van het openbaar grondgebied dat voor iedereen vrij toegankelijk is. Gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers kunnen niet worden ingezet op private plaatsen, zelfs als deze plaatsen toegankelijk zijn voor het publiek (winkelcentra, musea, ziekenhuizen etc.).[146]

5.3.4 (Gewelds)bevoegdheden

Het contact van gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers met de bevolking dient te gebeuren door middel van een '*hoffelijke dialoog*'. Dit betekent dat zij de burgers verzoeken om hun gedrag aan te passen of om een welbepaald reglement te respecteren (ibid.: 8-9).[147] Gemeenschapswachten hebben niet meer bevoegdheden dan die waarover elke burger beschikt. Zij hebben slechts de bevoegdheid iemand in afwachting van de politie vast te houden na betrapping op heterdaad van een misdrijf. Dit wordt het 'vattingsrecht voor particulieren' genoemd en komt elke burger in België toe.

Gemeenschapswachten-vaststellers hebben de vaststellingsbevoegdheid bij 'eigen inbreuken' op de gemeentelijke reglementen en verordeningen in het kader van artikel 119*bis,* §6 van de Nieuwe Gemeentewet. Een vaststelling moet een laatste stap van de lokale overheid zijn voordat een strafrechtelijke procedure wordt gestart:

> *"Het moet een signaal zijn van de bestuurlijke overheid om te zeggen: paal en perk, tot hier en niet verder, en als het nog eens gebeurt, dan gaan we wel naar Justitie. (...) Het is het eindpunt waarna preventie de fakkel kan doorgeven aan repressie".*[148]

Gemeenschapswachten-vaststellers kunnen in het kader van de vaststelling de identiteitsdocumenten van de overtreder opvragen om zeker te zijn van de juiste identiteit van de betrokkene. Als de betreffende persoon dit weigert blijft het gebruik van dwang uitgesloten.[149] Deze laatste bevoegdheid lijkt dus een wassen neus: iedereen kan een andere persoon om zijn identiteitsdocumenten vragen en ook dan blijft bij weigering het gebruik van dwang uitgesloten.

In de discussies over de bevoegdheden van gemeenschapswachten-vaststellers is een sterke tegenstelling tussen Vlaanderen en Wallonië te zien. Terwijl in Wallonië zelfs bijna geen gemeenschapswachten met vaststellende bevoegdheid zijn, bestaat in Vlaanderen de behoefte de bevoegdheden van gemeenschapswachten-vaststellers uit te breiden. Op federaal niveau is een

---

[146] Artikel 4 van de Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 29 juni 2007 en de Ministeriële omzendbrief PREV 32 waarbij uitleg verschaft wordt bij de functie van gemeenschapswacht en bij de instelling van de dienst gemeenschapswachten. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 3 mei 2010.

[147] Artikel 14 van de Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 29 juni 2007 en de Ministeriële omzendbrief PREV 32 waarbij uitleg verschaft wordt bij de functie van gemeenschapswacht en bij de instelling van de dienst gemeenschapswachten. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 3 mei 2010.

[148] Interview respondent 3 België.

[149] Ministeriële omzendbrief PREV 32 waarbij uitleg verschaft wordt bij de functie van gemeenschapswacht en bij de instelling van de dienst gemeenschapswachten. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 3 mei 2010.

wetswijziging in voorbereiding om de bevoegdheden van de vaststellers uit te breiden. Het gaat hierbij om zaken als gemengde patrouilles met politieagenten en het verkrijgen van bepaalde politietaken:

> *"De zo stringente muur rond het bestuurlijke, dat het een bestuurlijk geheel was, krijgt nu in ene keer een blauwe tint."* [150]

Volgens een van de geïnterviewden bestaan ook plannen om de bevoegdheid van gemeenschapwachten(-vaststellers) niet meer te binden aan gemeentegrenzen, maar aan de grenzen van politiezones. Er zou een verschuiving plaatsvinden naar een systeem waarin de gemeenschapswachten(-vaststellers) steeds meer *"opgenomen gaan worden in de veiligheidswerking op politioneel vlak"*[151]. Sommige respondenten verwachten dat, ondanks de economisch slechte tijden, op korte termijn het aantal gemeenschapswachten(-vaststellers) zal toenemen.[152] Gemeenschapswachten-vaststellers lijken steeds meer de gaten op te vullen die de politie achterlaat door zich niet bezig te houden met overlast (Smeets, 2008: 190).[153]

5.3.5 (Kwaliteits)voorwaarden

Gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers moeten minstens achttien jaar oud zijn; geen veroordeling te hebben gehad; en geen feiten hebben gepleegd die het vertrouwen in hen belemmeren. Zij mogen niet tegelijk werken als private beveiliger, privédetective, of werken bij de politie. Zij moeten werken voor de gemeente en de juiste en erkende opleiding hebben gedaan. Gemeenschapswachten moeten inwoner zijn van een lidstaat van de EU. Gemeenschapswachten-vaststellers moeten de Belgische nationaliteit hebben. Voor gemeenschapswachten-vaststellers geldt daarnaast dat ze dienen te beschikken over een getuigschrift van het hoger secundair onderwijs, of een getuigschrift van het lager secundair onderwijs en werkervaring van vijf jaar bij de gemeente. Ze moeten voldoen aan de opleidingsvoorwaarden inzake gemeentelijke administratieve sancties, gegeven door hiervoor erkende opleidingsinstellingen. Het gewenste profiel voor zowel gemeenschapswachten als gemeenschapswachten-vaststellers wordt gekenmerkt door:

> *'respect voor medemensen, burgerzin, een incasseringsvermogen ten aanzien van agressief gedrag van derden en het vermogen om zich daarbij te beheersen en het hebben van respect voor plichten en procedures'.*[154]

De verplichte opleiding voor gemeenschapswachten(-vaststellers) moet vakken omvatten als de studie van de rechten en de verplichtingen van respectievelijk gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers, technieken van verbale en non-verbale communicatie, psychologische conflicthantering en eerste hulp bij ongevallen.[155]

Met de introductie van de functie van gemeenschapswachten-vaststellers en ook de op stapel zijnde uitbreiding van hun bevoegdheden (zie de genoemde wetswijziging hierboven), vindt volgens één van de geïnterviewden momenteel een specialisatieproject plaats.[156] Daarbij zijn volgens deze respondent de kwaliteitsvoorwaarden voor gemeenschapswachten-vaststellers te laag. Deze zijn moeilijk te verscherpen in verband met de geschiedenis van de gemeenschapswachten, namelijk de tewerkstellingsprogramma's:

---

[150] Interview respondent 3 België.

[151] Interview respondent 3 België.

[152] Interviews respondenten 3 en 4 België.

[153] Naast Smeets, 2008: interview respondent 4 België.

[154] Artikel 8 van de Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 29 juni 2007 en de Ministeriële omzendbrief PREV 32 waarbij uitleg verschaft wordt bij de functie van gemeenschapswacht en bij de instelling van de dienst gemeenschapswachten. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 3 mei 2010.

[155] Artikel 10 van de Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 29 juni 2007.

[156] Interview respondent 3 België.

"Als je A zegt moet je ook B zeggen. Maar die mensen die vandaag in dat beroep zitten, zet je die dan buiten? Want die voldoen nu niet aan die eventueel op te stellen nieuwe criteria. Als je kijkt naar de situatie van nu: ze moeten een opleiding volgen, maar ze moeten geen examen afleggen bij die opleiding. Dat zegt genoeg. De tendens bestaat echter om er verder in te gaan, dat is wel zo." [157]

5.3.6 *Uitrusting en uniformering* [158]

Gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers moeten in alle omstandigheden door bevolking en collega's als zodanig zijn te herkennen. Zij dienen daarom duidelijk zichtbare uniforme werkkleding te dragen, voorzien van een eenvormig en herkenbaar embleem. Volgens de wet kunnen gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers tijdens hun werk niet in burger worden ingezet.

Het uniform gemeenschapswachten(-vaststellers) is paars en het embleem van de gemeenschapswachten moet duidelijk op de kleding zichtbaar zijn. Er moet zichtbaar onderscheid worden gemaakt tussen de functie van gemeenschapswacht en die van gemeenschapswacht-vaststeller. Dit gebeurt door een band met de term *'Vaststeller'* op de rechtermouw van vest/hemd/polo/t-shirt. Er is de verplichting zichtbaar een identificatiekaart te dragen. Bij hun werk zijn zij niet gewapend en niet uitgerust met handboeien of verweermiddelen (zoals pepperspray).

5.3.7 *Bescherming van burgers*

Rechtsbescherming van burgers tegen gemeentelijke administratieve sancties is geregeld in de GAS-wet en de eerder genoemde Ministeriële omzendbrief PREV 32. De sanctionerend ambtenaar is verplicht bij het versturen van het proces-verbaal te vermelden dat de overtreder de gelegenheid heeft binnen vijftien dagen zich te verweren. Hij heeft het recht de ambtenaar om een mondelinge verdediging van zijn zaak te verzoeken (dit kan overigens niet bij boetes onder de € 62,50). De overtreder heeft het recht zich hierbij te laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman en heeft het recht het dossier in te zien. Bij een overtreder onder de achttien jaar moet de stafhouder van de orde van advocaten op de hoogte worden gebracht, zodat de overtreder door een advocaat kan worden bijgestaan.[159] Daarnaast kunnen burgers een procedure starten bij de Raad van State. Dit gebeurt in de praktijk zelden vanwege de daarmee gemoeide kosten en tijdsinspanning.[160] Door vrijwel alle respondenten is aangegeven dat, met uitzondering van een mondelinge verdediging, door burgers zelden van beschermingsmogelijkheden tegen vaststellingen of misbruik van bevoegdheden door gemeenschapswachten-vaststellers gebruik wordt gemaakt.

5.4 Lokale verschillen in uitvoering

De praktijk van gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers in België kent grote lokale verschillen. Redenen hiervoor zijn dat de lokale overheid grote invloed heeft op de invulling van het veiligheidsbeleid en dat gemeenten de federale regelgeving vaak aanpassen aan hun lokale context:

"Zeggen dat er een Belgische lijn is zou verkeerd zijn".[161]

---

[157] Interview respondent 3 België.
[158] Artikelen 11 en 13 van de Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 29 juni 2007 en de Ministeriële omzendbrief PREV 32 waarbij uitleg verschaft wordt bij de functie van gemeenschapswacht en bij de instelling van de dienst gemeenschapswachten. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 3 mei 2010.
[159] Artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet en de Ministeriële omzendbrief PREV 32 waarbij uitleg verschaft wordt bij de functie van gemeenschapswacht en bij de instelling van de dienst gemeenschapswachten. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 3 mei 2010.
[160] Interview respondent 1 België.
[161] Interview respondent 3 België.

Zo wordt bijvoorbeeld niet door elke gemeente de verplichting opgevolgd om de gemeenschapswachten te laten lopen in een paars uniform. Soms lopen de gemeenschapswachten in burgerkleding, soms heeft men een uniform in eigen afwijkende kleuren.[162] De federale overheid laat het in de praktijk hierbij:

> *"Ja, ze zouden overal in het paars moeten lopen. Maar dat doen ze niet. Dat doen ze niet omdat... ja, omdat? Wie betaalt die uniformen? De stad. En de stad kan nog wel wat goedkopers vinden. En als de stad nu de kleuren groen-rood heeft, zoals Brussel, dan ga je mensen zien rondlopen in groen-rood. Welke slagkracht heb ik daartegen? Ik kan daar staan wuiven met een Belgisch Staatsblad: "het staat in de wet". Ik geef subsidies dat die mensen worden aangeworven en dan zou ik die stad een boete opleggen die ze met die subsidie gaan betalen, absurd wordt het."* [163]

Ook van het voorschrift dat gemeenschapswachten niet mogen zijn ondergebracht bij de politie wordt soms afgeweken. In die gevallen vindt ook directe sturing plaats door de politie (Devroe, 2012: 411-412):

> *"Nu, het is een publiek geheim dat bepaalde korpschefs, en nu komen we op het lokale, die gemeenschapswachten gewoon inschakelen in hun gewone reguliere werk. Een gemeenschapswacht mag wettelijk niet taken van de politie etc. etc. (-) Want die gemeenschapwachten, hoe raar het ook moge klinken, worden door die private sector als de grootste concurrent gezien, want dat domein is van hun, dat domein eisen zij op. Die gemeenschapswachten zijn eigenlijk overheidsmensen, ze worden betaald uit subsidies door stadsgelden, niet alles wordt betaald door de federale overheid, ook al subsidiëren wij wel een groot deel. Maar er zijn steden en gemeenten die zelf daar middelen tegenaan gooien, en niet weinig. Dus de betekenis groeit wel heel hard en in bepaalde gemeenten worden die dus echt onder de koepel van de politie gezet, hoewel dat het wettelijk niet toegelaten is."* [164]

Wat ook opvalt, is het hiervoor genoemde feit dat in Wallonië bijna geen gemeenschapswachten-vaststellers zijn. Een andere visie op veiligheid en preventie, en op de rol van de overheid in het algemeen, dan in Vlaanderen lijkt hieraan ten grondslag te liggen. Overheidstaken moeten bij de overheid blijven en politionele taken dienen bij de politie te blijven:

> *"Dat heeft echt te maken met een politieke visie op het preventie- en veiligheidsgebeuren en wie welke rol daarin moeten hebben. En dat dat sanctioneren echt bij de politie moet blijven."* [165]

Om inzicht te krijgen in de diversiteit van de uitvoering van gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers volgen nu enkele lokale voorbeelden.

Antwerpen [166]

Het veiligheidsbeleid in Antwerpen (506.000 inwoners[167]) is sterk integraal ingericht, de bestaande toezichthouders en handhavers functioneren niet op zichzelf maar zijn onderdeel van een groter beleid van het gemeentebedrijf SamenLeven, waarin zowel preventieve als repressieve elementen zijn te vinden.

De stad Antwerpen heeft zowel gemeenschapswachten als gemeenschapswachten-vaststellers in dienst. Gemeenschapswachten, in Antwerpen ook wel buurttoezichters genoemd, zijn toezichthouders en hebben een preventief karakter. Hun rol is het aanwezig zijn op straat, het leggen van contact met mensen in de wijken, het signaleren van mankementen in het straatbeeld, burgers wijzen op leefregels en reglementen, bemiddelen bij conflicten en het houden van toezicht op pleinen en straten. Dit alles met als doel de leefbaarheid in de wijken te bevorderen.

Antwerpen heeft daarnaast achttien gemeenschapswachten-vaststellers fulltime in dienst. Bovendien zijn er vijftien vrijwillige gemeenschapswachten-vaststellers actief. Hierbij valt te denken aan mensen van de gemeentelijke reinigingsdienst die naast hun reguliere werk in de avonduren de rol van gemeenschapswacht-vaststeller op zich nemen. Het karakter van de

[162] Interviews respondenten 2 en 3 België.
[163] Interview respondent 3 België.
[164] Interview respondent 3 België.
[165] Interview respondent 4 België.
[166] Interview respondent 2 België.
[167] Website van Antwerpen: http://www.antwerpen.buurtmonitor.be/, geraadpleegd op 10 december 2012.

gemeenschapswachten-vaststellers is repressief. Zij werken op basis van acties en hotspots en hun handelen is vooral gericht op *'vuilhufters'* zoals sluikstorters, het verkeerd aanbieden van huisvuil, wildplakkers en wildplassers. Opvallend is dat deze gemeenschapswachten-vaststellers geen uniform dragen tijdens hun werkzaamheden, terwijl dit volgens de wet wel is vereist. Zij dragen soms wel de vaststellers-band om hun arm en hebben hun identiteitskaart bij zich.
In het jaar 2011 hebben de gemeenschapswachten-vaststellers meer dan 8500 vaststellingen gedaan. Deze vaststellingen worden door een breed ambtelijk apparaat behandeld en over het algemeen individueel bekeken. Uit deze behandeling kan volgen dat de overtreder een boete krijgt (tweederde van de gevallen) of dat een bemiddeling wordt voorgesteld. Sommige vaststellingen worden echter sneller en niet individueel afgehandeld:

> *"Wij proberen niet te snel op de automatische piloot te werken, maar als wij van een bepaald affiche dat is wildgeplakt er 50 tegenkomen, dan wordt dat heel snel afgehandeld".*[168]

Het ambtelijk apparaat dat de vaststellingen behandelt bestaat uit vijf sanctionerend ambtenaren en 30 personen ondersteunend personeel die onder andere de eerste screening voor hun rekening nemen. Daarbij moet worden vermeld dat deze afdeling van 35 personen niet alleen de vaststellingen die zijn gedaan door gemeenschapswachten-vaststellers behandelt, maar ook de GAS-vaststellingen die door de politie zijn gedaan.
Voor Antwerpen is de GAS-wet vooral een middel om de politie bij de aanpak van overlast en kleine criminaliteit betrokken te houden. De politie had zich van deze taken namelijk teruggetrokken en de GAS-wet is voor Antwerpen een middel om de politie te verplichten toch betrokken te blijven. Door deze aanpak zijn in het jaar 2011 bijna 13.000 GAS-vaststellingen gedaan door de politie:

> *"Waar de GAS-wet is gekomen om de gaten op te vullen die Justitie liet liggen is het nu een instrument voor Antwerpen geworden om samen met politie en Justitie tot een integrale aanpak te komen."* [169]

Dit brengt het totale aantal GAS-vaststellingen, zowel gedaan door de gemeenschapswachten-vaststellers als door de politie, voor het jaar 2011 op 21.500.
Op verschillende manieren wordt geprobeerd de politie erbij te betrekken. Zo wordt op verschillende niveaus overleg gepleegd over afstemming van de werkzaamheden van de stad, de gemeenschapswachten(-vaststellers) en de politie. Er worden gezamenlijke prioriteiten bepaald en gezamenlijke ad hoc acties opgestart bij zaken als sluikstort. Bij deze acties gaan de politie en de gemeenschapswachten(-vaststellers) regelmatig gezamenlijk de straat op. Alle gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers hebben op straat een rechtstreekse radioverbinding met de politie. Voor acute agressiegevaren hebben zij een rode knop. Naast deze formele manieren om met elkaar in contact te staan hebben veel politieagenten en gemeenschapswachten(-vaststellers) elkaars mobiele telefoonnummer om met elkaar in contact te blijven.

Gent [170]

De stad Gent (247.000 inwoners[171]) kent sinds begin jaren negentig gemeenschapswachten. In eerste instantie ontstonden deze in het kader van aanvullende werkgelegenheid voor langdurig werklozen. De nadruk lag daarbij op preventie. Sinds de wijziging van de GAS-wet in 2007 zijn de mogelijkheden vergroot om via GAS boetes op te leggen. In Gent bestond (en bestaat), bijvoorbeeld in vergelijking met Antwerpen, vrij grote weerstand tegen grote nadruk op repressie in de aanpak van overlast.
Eind 2012 beschikt de Stad Gent over drie teams binnen de Dienst Gemeenschapswachten. Ten eerste is er een team van 20 gemeenschapswachten. Hun taak bestaat uit preventieve surveillance. Deze gemeenschapswachten beschikken niet over bijzondere bevoegdheden. Ten tweede is er een team van zeventien gemeenschapswachten-lijnspotters. Zij werken als toezichthouder in het

---

[168] Interview respondent 2 België.
[169] Interview respondent 2 België.
[170] Deze paragraaf is (tenzij anders aangegeven) gebaseerd op de interviews met respondenten 5 en 6 België.
[171] Website Gent: http://www.gent.be/gentincijfers/, geraadpleegd op 10 december 2012.

openbaar vervoer in Gent. Ook zij beschikken niet over bijzondere bevoegdheden, bijvoorbeeld tegen zwartrijders. Dit is voorbehouden aan het personeel van de openbaar vervoersmaatschappij zelf. Ten derde kent Gent een team gemeenschapswachten-vaststellers. Dit bestaat uit slechts vier medewerkers.[172] Het feit dat dit team het kleinste is, weerspiegelt de nadruk die in Gent wordt gelegd op preventief toezicht zonder repressie. Daarnaast beschikt de Stad Gent over vijftien tot twintig medewerkers die als 'Chinese vrijwilligers' af en toe kunnen worden ingezet als vaststeller.
Met uitzondering van de lijnspotters beperkt de inzet van de gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers zich tot het gebied binnen de negentiende-eeuwse ring van Gent. In dit gebied doen zich de meeste overlastproblemen voor.
De werkwijze in Gent wijkt nauwelijks af van die elders in België. De gemeenschapswachten zonder vaststellingsbevoegdheid constateren tijdens hun surveillance op straat bepaalde problemen als sluikstort, spreken burgers hierover aan en melden dit bij de betreffende instantie die daar iets aan moet doen. Hun centrale taak is burgers te 'sensibiliseren'. Zij worden bovendien gezien als de ogen en oren van het stadsbestuur op straat. De gemeentelijke vaststeller kan de burger om een ID vragen en vervolgens een vaststelling doen. Gent volgt in de afhandeling van de vaststellingen de landelijke richtlijnen. Twee punten vallen echter op. Door de Gentse respondenten wordt nadrukkelijk aangegeven dat ook verzachtende omstandigheden door de gemeenschapswacht-vaststeller in het bestuurlijk verslag van de vaststelling dienen te worden opgenomen. Daarnaast is het in Gent mogelijk om ook tegen boetes onder de € 62,50 in verweer te gaan, terwijl de federale omzendbrief PREV 32 dit als ondergrens voor verweer heeft vastgesteld.
Het aantal GAS-vaststellingen is in Gent sterk gestegen, van 1.296 in 2006 naar 3.494 in 2011. In het eerste kwartaal van 2012 is zelfs een toename met bijna de helft. De belangrijkste reden voor deze recente groei is de komst van een Team Overlast bij de politie. Ook in 2012 blijft het aantal GAS-vaststellingen van de gemeente bijna vier keer zo hoog liggen als de GAS-vaststellingen door de politie.[173] Zowel de totale omvang van de GAS-vaststellingen, als het aandeel daarin van de politie, ligt in Gent aanmerkelijk lager dan in Antwerpen. Dit is ook het geval als rekening wordt gehouden met het verschil in omvang van de bevolking tussen beide steden.
Ondanks deze groei blijft in Gent de opvatting overheersen dat in de aanpak van overlast preventie belangrijker is dan repressie. Zo willen de gemeenschapswachten liever niet geassocieerd worden met het werk van de vaststellers. Men vreest dat een dergelijke beeldvorming negatieve gevolgen kan hebben voor de relaties met burgers. Om die reden willen de gemeenschapswachten dat hun collega-vaststellers een ander uniform dragen zodat voor burgers het onderscheid duidelijker is. Ook op beleidsniveau overweegt in Gent de preventieve focus. Men is niet blij met de voorgestelde uitbreiding van GAS, is van oordeel dat alleen 'lokale overlast' onder GAS moet vallen en dat zwaardere zaken niet door gemeenten moeten worden afgehandeld. Dit in verband met het feit dat daarbij eisen van bescherming van burgers, rechtsgelijkheid en waarborgen zwaarder (dienen te) wegen. Bovendien is men in Gent bevreesd dat zaken als een boerkaverbod onder de GAS-wet zullen worden gebracht. Ook verlaging van de leeftijdgrens wordt hier niet gesteund. Daarmee wordt duidelijk verschillen zichtbaar tussen de steden Gent en Antwerpen.
De afgelopen jaren is de samenwerking met de politie rond de uitvoering van de GAS-wet verbeterd. Dat is mede een gevolg van het feit dat de Gentse politie een Overlast Team, bestaande uit tien medewerkers, heeft gekregen en daarvoor inzet. Steeds meer vindt samenwerking plaats met de politie in projecten of rond evenementen. In die gevallen wordt ook informatie uitgewisseld. Van een structurele informatie-uitwisseling, bijvoorbeeld in de vorm van een regelmatige briefing, is echter geen sprake. In die zin blijven politie en gemeente twee gescheiden werelden.
Eén van de knelpunten die zich in Gent voordoet, is de grote toestroom van proces-verbalen en bestuurlijke verslagen die is ontstaan met de groei van GAS-vaststellingen. Deze moet worden verwerkt door één sanctionerend ambtenaar. Bovendien is het innen van de boete vaak niet

[172] Overigens is een uitbreiding van dit team naar 8.8. fte voorzien voor de naaste toekomst.
[173] Power Point presentatie Gemeentelijke Administratieve Sancties Evaluatievergadering GAS 2011, Stad Gent

eenvoudig, omdat het adres van de verdachte vaak niet gemakkelijk is te achterhalen, een kale kip moeilijk valt te plukken of de overtreder inmiddels naar het buitenland is vertrokken.

Luik [174]
Al vanaf het begin in 1999 heeft Luik (190.000 inwoners[175]) weinig gebruik gemaakt van de GAS-wet. Deze werd en wordt in Luik nauwelijks toegepast, ook niet door de politie. De invloed van de politie als regisseur van veiligheidszorg is in Luik groot. De gedachte van een integrale, *multi-agency* aanpak, zoals die bijvoorbeeld in Antwerpen bestaat, is hier nauwelijks ontwikkeld.
In de stad Luik bestaat sowieso veel minder aandacht voor problemen als overlast. Wellicht dat klachten van burgers over overlast hier minder serieus worden genomen als 'onveiligheidsgevoelens' waar de (lokale) overheid op moet reageren. De nadruk ligt veel meer op een traditioneel achterstandsbeleid en het bevorderen van de sociale cohesie dan op een lokaal integraal veiligheidsbeleid. Voor de aanpak van overlast (zowel in preventieve, als repressieve zin) wordt vooral naar de politie gekeken.
In Luik zijn (tegen de federale regels in) de gemeenschapswachten ondergebracht bij de politie. Deze zijn verdeeld over de veertien commissariaten in de stad. De politie is verantwoordelijk voor de sturing van de gemeenschapswachten. Uitgangspunt is dat de gemeenschapswachten alleen toezichtstaken mogen uitvoeren en geen politioneel werk mogen doen. Dit zou het imago van de politie kunnen beschadigen en de 'specifieke expertise' van de wijkpolitie kunnen miskennen. Om deze zelfde reden heeft Luik dan ook geen gemeenschapswachten-vaststellers. Wel vindt soms gezamenlijke surveillance plaats van politiemensen en gemeenschapswachten.
Omdat in Luik geen gemeenschapswachten-vaststellers zijn, worden zeer weinig vaststellingen gedaan voor de 'eigen inbreuken'. De zogenaamde gemengde inbreuken worden nog steeds naar het parket gezonden en daar afgehandeld zonder dat er een sanctionerend ambtenaar aan te pas komt. Eén van de redenen zou volgens Devroe (2012: 434) zijn dat in Luik een sterk geloof bestaat in 'restorative policing', hier opgevat als een sterke voorkeur voor waarschuwen boven 'schrijven'. Met andere woorden, van GAS als repressief instrument komt in Luik weinig terecht. Opvallend genoeg is het geloof in bemiddeling via GAS ook zeer zwak. Men laat het werk liever lopen via de traditionele actoren als politie en justitie.

Evere (Gewest Brussel) [176]
Ook in het Gewest Brussel zijn, net als in Wallonië, niet veel gemeenten die op de gemeenschapswachten-vaststellers inzetten. Eén van de uitzonderingen hierop is de gemeente Evere (37.000 inwoners[177]). Deze voor het gewest Brussel middelgrote gemeente heeft twaalf gemeenschapswachten in dienst, waarvan er vijf vaststellende bevoegdheid hebben. De keuze voor gemeenschapswachten met vaststellingsbevoegdheid werd gemotiveerd door het feit dat de politie bepaalde kleine dingen niet meer oppakte:

> *"Ze vullen zo echt het gat dat de politie heeft achtergelaten waar het ging om het aanpakken van dingen die burgers dagelijks bekommeren, want de politie gaat zich natuurlijk niet bezig houden met sluikstort enzo."* [178]

Daarnaast zag de gemeente hiermee een mogelijkheid de onveiligheidsgevoelens van burgers te kunnen bevorderen. De gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers zijn één of twee keer in de week een uur op het bureau om het papierwerk te regelen, de rest van de tijd zijn zij aanwezig op straat. Zij dragen het wettelijk voorgeschreven paarse uniform. Het karakter van de gemeenschapswachten is preventief van aard, de gemeenschapswachten-vaststellers hebben zowel

[174] Informatie over de situatie in de Stad Luik is geheel gebaseerd op Devroe (2012: 393-470).
[175] Website van Luik: http://luik.be/, geraadpleegd op 10 december 2012.
[176] Interview respondent 4 België.
[177] Website Evere: http://www.evere.be/index.php/nl/startpagina/voorstelling, geraadpleegd op 10 december 2012.
[178] Interview respondent 4 België.

een preventief als repressief karakter. Het preventieve element ligt onder meer in hun aanwezigheid rond scholen, zowel 's ochtends als 's middags. Hier zorgen zij ervoor dat alles goed verloopt; van het helpen kinderen veilig over te steken tot het bevorderen van de doorstroming van de auto's waarmee ouders hun kinderen ophalen. Tijdens deze werkzaamheden leggen de gemeenschapswachten-vaststellers in principe geen sancties op. De rest van de tijd hebben zij een redelijk repressief karakter en zijn zij gericht op zaken als sluikstort.

> *"En juist ook in Evere, waar het in verhouding met de omliggende gemeenten toch goed leven is, met veel groen enzo, dat cachet wil men toch behouden. En als je veel sancties oplegt geeft dit ook een signaal aan de burgers van 'kijk, wij nemen dit ernstig en wij doen er wat aan'. En het is voor degene die de sanctie heeft gekregen misschien niet politiek populair, maar je kunt er toch mee naar buiten komen hè."*[179]

Met dat laatste wordt duidelijk dat voor de gemeente vaststellingen moeten symboliseren dat ergernissen van burgers serieus worden genomen.

In de meerderheid van de gevallen wordt de vaststelling van de gemeenschapswacht-vaststeller overgenomen door de sanctionerend ambtenaar. In de regel wordt in Evere eerst een voorstel tot bemiddeling gedaan. Uitzonderingen zijn te *'flagrante zaken'* of als voor eenzelfde overtreding van dezelfde persoon al eerder vaststellingen zijn gedaan. De bemiddeling kan onder andere een voorstel zijn tot het uitvoeren van een werkstraf.

Het aantal vaststellingen en daaropvolgende sancties blijft in Evere jaarlijks stijgen. Naar verwachting zullen dat er in het jaar 2012 ongeveer 2.200 zijn.[180] Het grootste gedeelte van de GAS-vaststellingen wordt in Evere door de politie gedaan. Bij speciale acties, bijvoorbeeld als het gaat om de preventie van diefstal van en in auto's of bij sluikstort, kunnen er gezamenlijke briefings en gezamenlijke patrouilles van de gemeenschapswachten-vaststellers met de politie plaatsvinden. De gemeenschapswachten-vaststellers hebben op straat geen portofoon of rode knop waarmee zij direct met de politie kunnen communiceren. Dit heeft budgettaire redenen. Wel hebben zij een mobiele telefoon waarin het nummer van de meldkamer van de politie staat. Wanneer zij bellen krijgt de behandeling van hun oproep prioriteit. Doordat Evere geen grote gemeente is, is de politie bij problemen binnen drie of vier minuten na de oproep ter plaatse.

5.5 Private toezichthouders en/of handhavers in de publieke ruimte

5.5.1 Inleiding

In 2010 waren in België 15.411 private beveiligers met een vergunning (CoESS en Beroepsvereniging van Bewakingsondernemingen, 2011: 15). Dat is in vergelijking met Nederland een relatief laag aantal. Hun rol in de publieke ruimte is in België uiterst beperkt (Devroe, 2012: 321).[181]). In België is men tegenover private beveiliging in het algemeen terughoudend. De algemene visie is dat toezicht en handhaving in de publieke ruimte (en zeker het geweldsmonopolie) in handen van de overheid moeten blijven.[182] Om de zelfde reden is in België nooit een publiek debat op gang gekomen over de inzet van private beveiligers in de publieke ruimte (ibid.: 324-325). Private beveiligingsbedrijven staan echter te springen om de taken van gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers over te nemen.[183]

Hoe beperkt de feitelijke rol van private veiligheidszorg in de publiek ruimte is, blijkt ook het volgende. Volgens één van de geïnterviewde personen zou op één plek in België inmiddels wel sprake zijn van toezicht in de publieke ruimte door private beveiligers, namelijk in Mechelen. Hier

[179] Interview respondent 4 België.
[180] Op basis van cijfers van de gemeente Evere: van januari tot en met oktober 2012 zijn iets meer dan 1.800 vaststellingen gedaan.
[181] Naast Devroe, 2012: interviews respondenten 2 en 4 België.
[182] Interview respondent 2 België.
[183] Interviews respondenten 1 en 3 België.

zouden private beveiligers in de publieke ruimte van horecagebieden toezicht houden.[184] Daarbij zou volgens de beschikbare informatie een reglement bestaan waarmee private beveiligers zouden kunnen worden ingehuurd door private horecaondernemers voor toezichthoudende taken, mede gesubsidieerd door de gemeente Mechelen.
Bij de gemeente Mechelen is hierover vervolgens navraag gedaan. Er blijkt inderdaad een dergelijk reglement in Mechelen te bestaan. De laatste keer dat daar gebruik van werd gemaakt, is echter ongeveer vijf of zes jaar geleden, vlak nadat het was opgesteld. Sinds die tijd is het een *'papieren werkelijkheid'* zoals een vertegenwoordiger van de gemeente Mechelen het omschreef.
Opvallend is het feit dat, ondanks de beperkte rol van private beveiligers in de publieke ruimte, G4S wel een erkende opleidingsinstelling heeft voor de opleiding van gemeenschapswachten.[185] Waar zij zelf niet actief mogen zijn in de publieke ruimte, kunnen zij ambtenaren in dienst bij de gemeenten hiervoor wel opleiden.

5.5.2 Taken, bevoegdheden, voorwaarden

Zoals aangegeven is de rol van private beveiligers in de publieke ruimte in België uiterst beperkt. Surveillance op de openbare weg is slechts toegelaten als ze betrekking hebben op de bewaking van goederen en personen (ibid.: 321-324).[186] Binnen het openbaar vervoer en binnen toegangscontrole zijn private beveiligers wel meer zichtbaar voor het publiek in België (Cools en Verbeiren, 2008).
Private beveiligers in de publieke ruimte hebben in België niet meer bevoegdheden dan die waarover elke burger beschikt. Zij hebben slechts de bevoegdheid iemand in afwachting van de politie vast te houden na betrapping op heterdaad van een misdrijf. Dit 'vattingsrecht voor particulieren' komt elke burger in België toe. Verder kunnen zij op *'voor het publiek toegankelijke plaatsen'* persoonscontroles uitvoeren, ofwel fouilleren. Dit kunnen zij enkel doen op grond van veiligheidsoverwegingen en bijvoorbeeld niet om te controleren op drugs.[187]
De 'Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid' regelt de voorwaarden voor private beveiligers. Alle 'bewakingsondernemingen' hebben voor het aanbieden en uitoefenen van diensten een vergunning nodig. Deze vergunning wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken verleend. Voor het werken als private beveiliger geldt een aantal voorwaarden. Zo wordt een strafbladcheck gedaan, moet men minimaal achttien jaar zijn, inwoner van een lidstaat van de EU zijn, een erkende opleiding hebben en vijf jaar niet werkzaam zijn geweest bij politie. Het gewenste profiel voor een private beveiliger wordt volgens de wet gekenmerkt door:

> *'respect voor de grondrechten van medeburgers, integriteit, een incasseringsvermogen ten aanzien van agressief gedrag en het vermogen om zich daarbij te beheersen en de afwezigheid van verdachte relaties met crimineel milieu.'* [188]

De basisopleiding voor private beveiligers bestaat uit 132 lesuren. Deze bestaat uit een theoretisch en praktijkgericht gedeelte. Onderwerpen die worden behandeld zijn onder andere regelgeving, rechten en plichten van private beveiligers, sociale vaardigheden, omgaan met stress en agressie. De opleiding moet aan een erkende opleidingsinstelling worden gevolgd.[189] Toezicht op private

---

[184] Interview respondent 1 België.
[185] Ministerieel besluit tot aanwijzing van G4S Training Services NV als opleidingsinstelling voor het organiseren van de opleiding voor de uitreiking van het « vormingsattest van gemeenschapswacht », alsmede tot erkenning van voornoemde opleiding, In: *Het Belgisch Staatsblad*, 4 oktober 2010.
[186] Naast Devroe, 2012: Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 10 april en bij het wetsontwerp tot invoering van een artikel 117bis in de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen en private bewakingsdiensten, *Parl. St. Kamer*, 2002-2003, nr. 2328/1 en 2329/1, p. 5-6.
[187] Interview respondent 1 België.
[188] Artikelen 2, 6 en 7 van de Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. In: *Belgisch Staatsblad*, 29 mei 1990.
[189] K.B. van 18 juli 2008 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 21 december 2006 betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding en -ervaring, de vereisten inzake psychotechnisch onderzoek voor het uitoefenen van

beveiligers gebeurt door de Directie Private Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Uitgangspunt bij de reglementering van de private veiligheidssector is de bescherming van privacy and grondrechten van burgers.[190]

5.5.3 *Uitrusting en uniformering*

Private beveiligers in de publieke ruimte kunnen (in sommige gevallen 'moeten') werkkleding dragen. Deze kleding mag niet teveel lijken op die van de politie en moet voorzien zijn van een vastgesteld embleem. De kleuren voor de kleding zijn rood, zwart, wit of geel of een combinatie hiervan. Het dragen van een identificatiekaart is tijdens de werkzaamheden verplicht.[191]
In de Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid is over de uitrusting niets opgenomen. Voor private beveiligers in het openbaar vervoer wordt hierover wel meer geregeld, zij kunnen bijvoorbeeld handboeien dragen. Dit gebruik dient beperkt te blijven tot de gevallen van volstrekte noodzakelijkheid en waarbij geen minder ingrijpende methodes, de 'vatting' mogelijk maken (Cools en Verbeiren, 2008: 9).

5.5.4 *Bescherming van burgers*

In de wet is een individueel klachtrecht tegen optreden van private beveiligers opgenomen. Niemand mag zonder zijn expliciete toestemming worden bewaakt.[192] Het moet duidelijk zijn aangegeven dat op een betreffende plaats private beveiliging actief is. Dit wordt geregeld door een soort van verkeersbord waarop de aanwezigheid van private beveiliging wordt aangekondigd. In de praktijk komen klachten tegen optreden van private beveiligers zelden tot niet voor.[193]

5.6 Samenwerking met politie

De Ministeriële omzendbrief PREV 32 zegt dat tussen de gemeenschapswachten(-vaststellers) en de lokale politie samenwerking moet zijn die voornamelijk bestaat uit '*complementariteit van taken en een effectieve uitwisseling van geactualiseerde informatie*'. Omdat een duidelijk onderscheid moet bestaan tussen de functies van de gemeenschapswachten(-vaststellers) en die van andere veiligheidsberoepen is het plaatsen van de Dienst Gemeenschapswachten, en dus de gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers, onder toezicht van de politie uitgesloten. De operationele leiding van de gemeenschapswachten(-vaststellers) moet de volledige bevoegdheid van de gemeente blijven. Aangezien gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers in dienst zijn van gemeenten, moet de controle op en coördinatie van hun opdrachten door de lokale overheid plaats vinden. De lokale overheid dient er ook op toe te zien dat de gemeenschapswachten(-vaststellers) hun opdrachten uitvoeren met inachtneming van de wet- en regelgeving. Toezicht op de dagelijkse gang van zaken, zoals op het zichtbaar dragen van de verplichte identiteitskaart, op het met respect voor de burgers uitoefenen van de taken en op het overschrijden van de bevoegdheden tijdens het uitoefenen van de opdrachten, kan door de leden van de politiediensten en door de door de Koning aangewezen ambtenaren en agenten worden uitgeoefend.[194]

---

een leidinggevende of uitvoerende functie in een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst en betreffende de erkenning van de opleidingen, In: *Het Belgisch Staatsblad*, 3 maart 2008.

[190] Website van Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken: http://www.ibz.be/download/2011/jaarverslag-ibz-2011-web.pdf, geraadpleegd op 27 november 2012.

[191] Artikel 8 Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en Ministerieel besluit tot bepaling van het model van de werkkledij en het embleem van bewakingsagenten, In: *Het Belgisch Staatsblad*, 8 juni 2007.

[192] Artikel 8 §5 van de Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. In: *Belgisch Staatsblad*, 29 mei 1990.

[193] Interview respondent 1 België.

[194] Artikelen 7 en 17 van de Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe

Het samen deelnemen van politiemensen en gemeenschapswachten(-vaststellers) aan specifieke acties is toegestaan, maar gemengde patrouilles waarbij de opdrachten van de gemeenschapswachten(-vaststellers) en de politiemensen met elkaar verward kunnen worden moeten volgens de omzendbrief worden vermeden. De afspraken tussen de Dienst Gemeenschapswachten en de zonale politie moet zijn vastgelegd in een overeenkomst. Deze overeenkomst moet onder andere bepalen welk type informatie regelmatig uitgewisseld moet worden:

> *'De politie kan zich er bijvoorbeeld toe verbinden om een lijst van de plaatsen waar de aanwezigheid van de gemeenschapswachten wenselijk zou kunnen zijn of een geactualiseerd en gedetailleerd beeld van de prioritaire criminaliteitsfenomenen in de entiteit, over te maken. Op basis van deze informatie kan de hiërarchische verantwoordelijke van de gemeenschapswachten de activiteiten van de beambten aanpassen in de zin van acties en de afgelegde rondes. Op dezelfde wijze kan het terreinwerk uitgevoerd door deze beambten informatie opleveren die de politie zou kunnen interesseren.'* [195]

De praktijk van de relatie tussen politie en gemeenschapswachten(-vaststellers) lijkt aanzienlijk gevarieerder en ook tegenstrijdiger. In de ene plaats ligt de dominantie bij de politie (bijvoorbeeld Luik), in de andere ligt die bij de gemeente (Antwerpen). In weer andere gemeenten lijkt men een soort middenweg te hebben gevonden. Soms wordt gekozen voor een meer integrale aanpak, soms (ook in de regelgeving) blijven gemeenten en politie toch gescheiden werelden met elk hun eigen verantwoordelijkheid.

5.7 Discussies

De aanwezigheid van nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte levert ook in België maatschappelijke discussies op. Deze hebben betrekking op verschillende thema's. Op enkele daarvan wordt kort ingegaan.

5.7.1 Private beveiligers: wel of niet in publieke ruimte? [196]

Tot op heden is er in België een brede consensus dat de private veiligheidszorg geen publieke taken op zich moet nemen. De private beveiligingsbranche wil echter de taken van gemeenschapswachten en ook gemeenschapswachten-vaststellers graag naar zich toe trekken. De sector betoogt dat de regulering en controle op private beveiligers beter en strikter zou zijn dan die op de publieke toezichthouders en handhavers. Daarom zou deze sector deze taken gerust over zouden kunnen nemen. De discussie over het wel of niet inzetten van private beveiligers in de publieke ruimte was en is sterk ideologisch. Over het algemeen lijken sociaaldemocraten de rol van private beveiliging zo beperkt mogelijk te willen houden en lijken liberalen geen bezwaren te hebben tegen verdere uitbreiding. Deze discussie werd vooral op stedelijk/gemeentelijk niveau gevoerd. Deels speelt de discussie op federaal niveau, onder meer in verband met bezuinigingen op de publieke sector en de kerntaken van de politie:

> *"Het is voor de vierde keer dat ik in een werkgroep zit die zich bezig houdt met het kerntakendebat en dan kom je altijd op die dingen. Het kerntakendebat, waar vroeger was: politie, wat doen we wel en wat doen we niet, is nu het kerntakendebat tussen federale politie: wat doen wij nog en wat doet lokaal?, en de lokale politie, die zegt: wat doen wij nog en wat doet federaal? En als wij tweeën het niet doen, wie doet het dan? En dan kijken we naar links en dan zegt men: die nieuwe veiligheidsberoepen. En kijkt men naar*

---

gemeentewet. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 29 juni 2007 en de Ministeriële omzendbrief PREV 32 waarbij uitleg verschaft wordt bij de functie van gemeenschapswacht en bij de instelling van de dienst gemeenschapswachten. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 3 mei 2010.

[195] Ministeriële omzendbrief PREV 32 waarbij uitleg verschaft wordt bij de functie van gemeenschapswacht en bij de instelling van de dienst gemeenschapswachten. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 3 mei 2010. Onder andere ter uitwerking van de artikelen 6 §3 en 15 van de Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet. In: *Het Belgisch Staatsblad*, 29 juni 2007.

[196] Interviews respondenten 1 en 3 België.

> *rechts dan zegt men: private veiligheid. Private veiligheid kost wat, en die kosten moeten gedragen worden. (…) De overheid moet de veiligheid op het publieke domein garanderen, dus de overheid moet betalen. Als de overheid de prijs van de private security personen betalen of van een agent, ja, dan is de rekening snel gemaakt."* [197]

Deze laatste opmerking lijkt de voorlopige uitkomst van deze discussie weer te geven; naar verwachting zal private beveiliging in de nabije toekomst geen rol van betekenis in de publieke ruimte gaan spelen.

5.7.2 GAS-wet: scheiding der machten? [198]

Vanuit de wetenschappelijke wereld (Cops, Put en Pleysier, 2012), rechterlijke macht[199] en Liga voor Mensenrechten[200] is er kritiek op de manier waarop de procedure van de GAS-wet is vormgegeven. Een gemeentelijke ambtenaar (de gemeenschapswacht-vaststeller) doet de vaststelling, die wordt vervolgens doorgestuurd naar een andere ambtenaar van de gemeente (de sanctionerend ambtenaar) die oordeelt wat hiermee moet worden gedaan. De kritiek luidt dat de gemeente optreedt als vaststeller van feiten, wetgever, parket, benadeelde, beslisser en begunstigde partij (als ontvanger van de boetes). Dit wordt gezien als strijdig met de scheiding der machten. Volgens sommige critici zijn de gevolgen van het uitblijven van de scheiding der machten reeds te zien: de lokale overheid zou de GAS-wet volgens hen regelmatig gebruiken op grond van politieke motieven, bijvoorbeeld tegen het demonstreren van bepaalde groepen of het plakken van posters met boodschappen die de lokale overheid niet zou uitkomen[201]

Hier speelt ook de vraag een rol of gemeenten überhaupt wel de rol van sanctioneerder moeten spelen. Zeker bij minderjarigen zou volgens deze opvatting deze bevoegdheid bij de jeugdrechter moeten blijven. Omdat Justitie kleine (jeugd)zaken laat liggen, ontstaat echter straffeloosheid. De lokale overheid zou daarom (soms tegen haar eigen wens in) een rol op zich nemen die haar niet past:

> *"De dag dat onze parketten goed bemand zijn en er voldoende zittingscapaciteit is en dat sociale diensten die in het kader van de jeugdbescherming moeten optreden voldoende capaciteit hebben. Dan ben ik de eerste die alles terug geeft aan Justitie. Maar helaas, die dag is nog veraf."* [202]

5.7.3 GAS-wet: preventie of repressie?

De discussie over het karakter van de GAS-wet en de uitvoering daarvan is na vijftien jaar nog niet gaan liggen: is het nu preventie of repressie?[203] . Deze discussie richt zich op de vraag in hoeverre het mogelijk is preventie en repressie in één functie te verenigen (gemeenschapswachten-vaststellers). Bij deze discussie is duidelijk verschil te zien in de opvattingen binnen Wallonië en Vlaanderen:

> *'Het grootste probleem is nog altijd: Kunnen gemeenschapswachten vaststeller zijn terwijl ze toch eigenlijk een preventieve opdracht hebben? Kunnen we daar echt vaststellers van maken en in hoeverre is het de taak van die mensen om vaststellend en sanctionerend op te treden? En zal dat derhalve niet hun*

---

[197] Interview respondent 3 België.
[198] Interviews respondenten 1, 2 en 3 België.
[199] Zie voor kritiek vanuit de rechterlijke macht bijvoorbeeld: http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=FL3QJJVS, geraadpleegd op 5 december 2012.
[200] Zij hebben een actie 'GAS? Nee bedankt!', zie hiervoor http://www.mensenrechten.be/index.php/site/nieuwsberichten/gas_icoon. *'De Liga is een mensenrechtenbeweging die het beleid op een constructieve manier wil beïnvloeden en het brede publiek sensibiliseert en kritisch informeert over mensenrechten in Vlaanderen en België'*, http://www.mensenrechten.be/index.php/site/pagina/wie_zijn_we, geraadpleegd op 06 december 2012.
[201] Zie als voorbeelden hiervan: http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2012/03/08/gas-boetes-financieel-gewin-en-politieke-repressie, http://www.dewereldmorgen.be/foto/2012/03/12/occupy-antwerpen-en-de-gemeentelijke-asociale-straffen; beiden geraadpleegd op 5 december 2012.
[202] Interview respondent 2 België.
[203] Interview respondent 4 België. Zie ook http://www.urbansecurity.be/?/lang=nl, geraadpleegd op 12 december 2012.

> *preventiemissie de nek om draaien en gaan bewoners dat wel verstaan? Etc. Dat is nog altijd de discussie die aan de gang is. Het is een discussie die in Vlaanderen weinig is gevoerd geweest en die blijkbaar in Wallonië blijkbaar toch uitgediscussieerd is, als daar bijna geen gemeenschapswachten zijn. Er zijn zeer grote regionale verschillen, zeer groot.'* [204]

De gemeenten en steden verschillen in deze discussie dus sterk van mening. De Liga voor Mensenrechten komt in hun actie *'GAS? Nee bedankt!'* ook op dit thema terug. Zij betogen dat de GAS-wet het evenwicht tussen preventie en repressie verstoort en dat teveel sanctionerend wordt opgetreden. Dit is niet alleen een principiële discussie, maar betreft ook de vraag naar de onderbouwing van de veronderstelling dat de 'stok achter de deur' via GAS een effectieve preventieve strategie zou zijn (Cops, Put en Pleysier, 2012).

5.7.4 GAS-wet: verlaging van leeftijd? [205]

Onlangs is de leeftijdsgrens voor de GAS-wet verlaagd van zestien naar veertien jaar. Hierover is veel discussie geweest. Kritiek op de verlaging van deze leeftijd is vooral gekomen vanuit de wetenschappelijke wereld en de Vlaamse kinderrechtencommissaris[206]. Het argument hierbij is dat jongeren niet moeten worden bestraft, maar moet worden opgevoed. Voorstanders van deze verlaging van de leeftijd gebruiken hiervoor het argument dat de gemiddelde leeftijd waarop *'serieuze feiten'* worden gepleegd steeds lager wordt en dat het goed is deze jongeren op een jongere leeftijd aan te kunnen spreken op hun gedrag. Vanuit Antwerpen is sterk gepleit voor verlaging van de leeftijd. Het zou niet gaan om het beboeten van jongeren (zoals de kritiek van de tegenstanders luidt). Het zou gaan om een stok achter de deur om zo bemiddelingsprocedures met jongeren in te kunnen gaan, waarbij zij verplicht worden bepaalde cursussen en hulpverleningstrajecten te volgen.

5.8 Slot

De pluralisering van de politiefunctie heeft ook in België plaatsgevonden. In de jaren negentig werden allerlei soorten toezichthouders in het Belgische straatbeeld zichtbaar. Deze ontwikkeling werd door vier factoren gevoed. Ten eerste door ontevredenheid van burgers over de gebrekkige aanpak van overlast en kleine criminaliteit. Ten tweede ontstond, mede door de opkomst van het Vlaams Blok, druk op sociaaldemocratische stads- en gemeentebestuurders om hun daadkracht te tonen op het gebied van overlast en kleine criminaliteit, zaken waarvan de burger wakker zou liggen. De derde factor waren de hoge werkloosheidscijfers; door tewerkstellingsprogramma's op te nemen in de veiligheids- en preventiecontracten kwamen veel nieuwe toezichthouders aan hun baan. Ten vierde, omdat de overlast en kleine criminaliteit door het parket en het terugtrekken van de politie nauwelijks werden aangepakt, werd de GAS-wet ingevoerd om gemeenten de mogelijkheid te bieden deze problematiek aan te pakken. Dit systeem kan sinds 2007 door gemeenten effectief worden ingezet met de instelling van de functie van gemeenschapswachten-vaststellers. Met de komst van gemeenschapswachten-vaststellers zijn in België naast toezichthouders ook handhavers in de publieke ruimte actief. Opvallend is de tegenstelling rond dit onderwerp tussen Vlaanderen en Wallonië/Brussel. Waar in Wallonië en Brussel vrijwel geen gemeenschapswachten-vaststellers zijn, worden deze in Vlaanderen veel ingezet. Verschillen in opvatting over de taken van de overheid en politie, alsmede verschillen van inzicht over het belang van veiligheidszorg spelen daarbij op de achtergrond mee. Tot slot, private beveiligers spelen in België nauwelijks een rol in de publieke ruimte.

---

[204] Interview respondent 4 België.

[205] Interviews respondenten 1, 2, 3 en 4 België.

[206] De Vlaamse kinderrechtencommissaris is het hoofd van het kinderrechtencommissariaat, een door het Vlaamse parlement opgerichte pleitbezorger van de kinderrechten die jaarlijks verslag uitbrengt aan het Vlaamse parlement en helpt bij het ontwikkelen van een kindvriendelijk beleid in de verschillende bevoegdheidsdomeinen, zie de website van het Kinderrechtencommissariaat: http://www.kinderrechtencommissariaat.be/, geraadpleegd op 06 december 2012.

Hoofdstuk 6 Canada – Ontario

6.1 Inleiding

Canada is een federale staat met tien provincies. Iedere provincie oefent haar eigen soevereiniteit uit in een grondwettelijk kader. Ze worden geleid door een premier die aan het hoofd staat van een regering; deze provinciale regering wordt gecontroleerd door het parlement. De provincies hebben bevoegdheden over vele zaken waaronder de politie. In Canada wonen ongeveer 34 miljoen mensen. Canada is een typisch immigratieland. Het aantal zichtbare minderheden is geleidelijk toegenomen, vooral in de grote steden en metropolen, waar deze groepen ongeveer de helft van de bevolking uitmaken.

Het land telde in 2010 ongeveer 70.000 politiebeambten en 27.000 leden die tot het burgerpersoneel behoren (Statistics Canada, Police Resources in Canada). Naar schatting zijn er momenteel 140.000 geregistreerde private beveiligers.[207]
Dit hoofdstuk beperkt zich grotendeels tot de provincie Ontario. In 2010 telde de provincie ruim 26.000 politiebeambten (civiel personeel niet meegerekend) (Statistics Canada, Police Resources in Canada 2010). In Toronto – veruit de grootste stad van Ontario (en Canada) – waren in 2010 5.800 politiebeambten werkzaam naast ongeveer 2.000 leden burgerpersoneel (TPS Planning for the Future: 195).

In Canada is de particuliere beveiligingsbranche groter dan de publieke politie. De verhouding ligt ongeveer 2:1 (Law Commission, 2006: 25). Na de invoering van een vergunningsplicht voor privaat beveiligingspersoneel in 2009, ook voor *in-house security* personeel, is het aantal vergunninghouders drastisch teruggelopen. In Ontario waren in 2010 ruim 50.000 *security guards* geregistreerd. In 2009 waren dat er nog ruim 66.000. Daarbij moet worden aangetekend dat het aantal beveiligers tussen 2006 en 2009 zeer snel was gegroeid en zich zelfs had verdubbeld (TPS Planning for the Future 2011: 238).

De private beveiligingsindustrie biedt vele diensten aan die vaak gerelateerd zijn aan handhaving en misdaadbestrijding: surveillance te voet, op de fiets of in de auto, maar ook *undercover surveillance* en het vergaren van informatie over bendes. Daarnaast hebben veel Canadese steden private beveiligers in de arm genomen om kleine normen te handhaven, zoals overlast van daklozen, hangjeugd en graffiti. Particuliere beveiligingsorganisaties verrichten dus ook handhavende taken in de publieke ruimte en beschikken daarbij over (voor Nederlandse begrippen) verregaande (gewelds)bevoegdheden. In dit hoofdstuk gaan we nader in op het beveiligingsbedrijf Intelligarde International die zichzelf expliciet als 'The law enforcement company' verkoopt. Rigakos (2002) spreekt in dit verband van een *new parapolice*, maar de term *parasoldiers* lijkt hier soms ook van toepassing. Tegelijk zijn er veel (quasi)publieke toezichtgroepen actief. Daartoe behoort het Corps of Commissionaires, een *non-profit* organisatie waarin voormalige militairen werkzaam zijn. In Toronto en andere steden worden in het kader van *paid duty policing* ook reguliere politieagenten ingehuurd om te surveilleren in opdracht van private partijen en maatschappelijke organisaties, zoals sportclubs. Daarmee functioneert de publieke politie dus ook op de veiligheidsmarkt.
Tenslotte kent Canada nog overheidsgerelateerde beroepsgroepen die ook toezicht in de publieke ruimte op zich nemen, waaronder de *special constables* en de *by-law enforcement officers*. Zij worden ook wel *parapolice officers* genoemd. In dit hoofdstuk worden andere toezichthoudende groepen, zoals *wildlife officers*, *park wardens* en *conservational officers* buiten beschouwing gelaten. Deze groepen handhaven een brede reeks van provinciale wetten, gerelateerd aan milieu en natuur, verkeer, sport en alcohol.

---

[207] http://www.securitydirectornews.com/public-sector/canada-expands-citizen%E2%80%99s-arrest-powers-private-security-personnel, geraadpleegd op 27 november 2012.

De Canadese context van toezicht en handhaving in de publieke ruimte is complex. Er zijn vele uiteenlopende beroepsgroepen bij betrokken. Zoals gezegd beperkt deze studie zich tot Ontario, maar af en toe worden – om zaken inzichtelijker te maken – enkele bevindingen met betrekking tot andere Canadese provincies of steden verwoord. Er zal niet altijd een Nederlands equivalent worden gegeven voor Engelstalige termen als *by-law officer* en *security officer*. Daardoor zou de specifieke betekenis van die termen wegvallen. We spreken in dit hoofdstuk soms over *parapolicing* en 'niet-statelijke toezichthouders' omdat die termen binnen de Canadese context vanzelfsprekend zijn. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens besproken: het politiestelsel (6. 2), de *parapolice* (*special constables* en *by-law officers*) (6. 3), *paid duty policing* (6. 4), private beveiligers werkzaam binnen de publieke ruimte en de regulering van die beroepsgroep (6. 5), het opereren van het beveiligingsbedrijf Intelligarde International (6. 6), de relatie met de publieke politie (6.7), de bescherming van burgers tegen misbruik van bevoegdheden (6.8) en tenslotte enkele relevante discussies (6.9).

6.2 Het politiestelsel

De *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP), ook wel *Mounties* genoemd (in het Frans *Gendarmerie royale du Canada*) is de federale politie van Canada. *Mounties* vallen op door de Strathcona-laarzen en hoeden met brede randen. De RCMP neemt ook (inter)nationale politietaken op zich zoals samenwerking met Interpol.

Op basis van contracten verzorgt de RCMP ook politietaken voor gemeenten, regio's en provincies. Meer dan de helft van het personeel is op contractbasis werkzaam in steden, regio's en provincies. Zo biedt de RCMP haar diensten aan in de grote westelijke provincie British Columbia. De meeste Canadese provincies zijn wettelijk verplicht in politiediensten te voorzien maar ze hoeven de uitvoering daarvan niet zelf op zich te nemen. Alleen Ontario en Québec hebben hun eigen provinciale politiekorpsen, de Ontario Provincial Police (OPP) en Sûreté du Québec. Het personeel van die korpsen wordt ingehuurd door (meestal dun bevolkte) gemeenten en regio's. De grote en middelgrote gemeenten hebben allen hun eigen korps. Daarnaast bestaat nog de zogenaamde First Nation Policing, bestaande uit politieovereenkomsten met *aboriginal* gemeenschappen.

Canada beschikt over ongeveer 350 politiediensten, waaronder de RCMP, de OPP, en een groot aantal regionale en gemeentelijke politiediensten. De RCMP is het grootste politiekorps (in 2005 telde het korps ongeveer 22.500 politieagenten).[208]

Het politiesysteem in Canada wordt wel omschreven als gedecentraliseerd, maar politiemensen op lokaal niveau kunnen behoren tot een provinciaal dan wel nationaal korps. Een gemeente kan na afloop van een contract weer leden van een ander korps in dienst nemen. Een gemeente kan wettelijk zelfs meerdere politiediensten binnen haar territorium contracteren. In Canada is aldus een mozaïek van politiediensten op gemeentelijk niveau ontstaan. Deze diensten variëren sterk in termen van omvang en operationele uitgaven. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de klassieke formule van '*single jurisdiction – single police service*' weinig betekenis meer heeft (Rigakos en Leung, 2006).

Tot de jaren zestig betaalde de federale overheid het grootste deel van de lokale en provinciale politiebudgetten. Daarna zijn de gemeenten veel meer gaan betalen. Het doel van de RCMP is 100% kostendekking: de contractpartners betalen alle kosten zelf (Rigakos, 2002: 47). Terwijl de kosten van de publieke politie de laatste decennia bleven groeien, is het aantal geüniformeerde publieke politiebeambten per 100.000 inwoners sinds de jaren negentig gedaald. De toenemende kosten van publieke politie zouden volgens Rigakos en Leung (2006) de reden kunnen zijn voor de opmars van de private sector. De contractgebaseerde politiearrangementen tussen steden en provincies en de

[208] Het tweede grootste korps is de Toronto Police Service, dan volgen de OPP, de Sûreté du Québec en de Montreal Urban Community Police (Law Commission 2006; Rigakos en Leung, 2006).

RCMP hebben geleid tot de vorming van regionale eenheden die doelmatiger zouden kunnen opereren. Ook in Ontario heeft deze schaalvergroting plaats gevonden (Lithopoulos en Rigakos, 2006). Of deze schaalvergroting daadwerkelijk tot een effectiever en efficiënter beleid leidt (zoals wordt beweerd) is zeer de vraag: in termen van ophelderingcijfers en kosten per beambte doen de regio's het niet beter dan de kleinschalige politiediensten (Lithopoulos en Rigakos, 2005).

De *Police Services Act* (PSA) van Ontario (1990) vereist dat gemeenten zelf in de politiefunctie voorzien. Iedere gemeente moet (grotendeels) zelf voor politiediensten betalen en wordt geacht de voors en tegens van eigen politie dan wel in te huren politie af te wegen.[209] Het voordeel van dit systeem zou tweeledig zijn: enerzijds dat gemeenten preciezer nagaan welk soort diensten zij specifiek nodig hebben en anderzijds dat ze een mogelijkheid hebben om diensten op te zeggen in geval van gebrek aan kwaliteit (Law Commission, 2006: 51).
De OPP is partij in meer dan 300 contracten waarbij ze politiediensten aan gemeenten levert (ibid.). Deze *contract business* heeft volgens de Law Commission ook binnen de overheid tot een politiemarkt geleid waarbij politiekorpsen zich zien als leveranciers van producten en de taal en managementstijl van het bedrijfsleven hebben geadopteerd (bijvoorbeeld door het opstellen van een jaarlijks *business plan*). Tegelijk met de opgang van dit *business model* binnen de politievoorzieningen doet zich een *civilianization* voor: relatief steeds meer functies wordt door burgerpersoneel verricht.

De PSA geeft aan dat politiebeambten de plicht hebben vrede te bewaren en criminaliteit te voorkomen (Section 42). Politiemensen worden allereerst als *peace officers* gezien, geen wetshandhavers. Verder geeft de wet aan dat iedere gemeentelijke politiedienst in Ontario over een *Police Services Board* moet beschikken. In kleine gemeenten hebben daarin drie personen zitting, waaronder de burgemeester, een onafhankelijke burger en een persoon die door de provincie wordt benoemd. In middelgrote en grote gemeenten loopt het aantal leden op naar vijf en zeven (PSA, 1990). De raden ontwikkelen politiebeleid, stellen prioriteiten, stellen het personeel aan, huren de korpschef in (alsmede de plaatsvervangende chefs), en ontwikkelen richtlijnen met betrekking tot publieke klachten. Het operationele bestuur over de gemeentelijke politiediensten is in handen van de leverancier van de diensten. Boards fungeren als buffer tegen de politiek zodat de politieke onafhankelijkheid van de politie beter gegarandeerd zou kunnen worden (Law Commission, 2006: 85).[210]

In de PSA van Ontario wordt gesproken over het voorzien in politiediensten. Bij gevolg is er geen specifiek overheidsinstituut dat verantwoordelijk is voor politiewerk in zijn algemeenheid (Hermer e.a., 2005: 32). Particuliere leveranciers van politiediensten worden gereguleerd door wetgeving die refereert aan 'private beveiliging'. Een van de implicaties van deze onsamenhangende regeling is dat het onduidelijk is waar de verantwoordelijkheden van de publieke politie ophouden en waar niet-statelijke politie begint.

6.3 Parapolice in de publieke ruimte

6.3.1 Inleiding

In Canada vervullen uitlopende functionarissen handhavende taken binnen de publieke ruimte. Binnen de context van deze studie zijn de volgende *parapolicing officers* van belang: ten eerste de

[209] Section 5 van de Police Services Act maakt het mogelijk dat ook private beveiligingsbedrijven meedingen om politiediensten te leveren aan gemeenten. Respondent 3 Canada – Ontario: *"De overheid van Ontario zei: je kunt ook private beveiligingsbedrijven inhuren om binnen het 'tweede tier' (lichtere misdrijven BvS) het basiswerk te doen. Het is tot op heden nog niet geïmplementeerd. Er is nog steeds veel wantrouwen hierover."*
[210] Respondent 1 Canada – Ontario wijst erop dat police services boards minder korte termijn gericht zijn en politieke bemoeizucht op afstand houden.

special constables en ten tweede de *by-law officers*. In zekere zin kan ook het *Corps of Commissionaires* tot deze lichamen worden gerekend.

6.3.2 Special constables

In Canada zijn *special constables* – anders dan in Engeland & Wales – professionele, beëdigde politiemensen die door de lokale *police services boards* worden gecontracteerd. In de overeenkomst wordt bepaald gedurende welke periode zij optreden, op welk specifiek gebied, en wat het oogmerk is van hun optreden. Ook het mandaat en de bevoegdheden van deze groep worden gewoonlijk omschreven in de overeenkomst met de board.[211]

Er zijn ongeveer 3.500 *special constables* in de provincie Ontario aangesteld. De meesten zijn in dienst van kleinere gemeenten (OACP, 2010).[212] De beroepsgroep beschikt over volledige politiebevoegdheden zoals het wetboek van strafrecht voorschrijft. Dat betekent dat ze als *peace officers* zelfstandig personen kunnen arresteren en insluiten, zonder inschakeling van de reguliere politie. Ze hebben de bevoegdheid personen op *reasonable and probable grounds* te arresteren (onder het wetboek van strafrecht) (Carroll, 2004a). In Ontario geeft de Police Services Act aan dat *special constables* binnen hun gebied over volledige politiebevoegdheden beschikken.

Vaak worden *special constables* 'parapolicing officers' genoemd (Carroll, 2004a; Rigakos en Leung, 2006).[213] Ze zijn onder meer werkzaam op universiteitscampussen, in het openbaar vervoer, in wooncomplexen van de overheid, op luchthavens, in nationale en provinciale parken en in overheidsgebouwen.

Special constables handhaven onder andere provinciale wetten (zoals drankwetgeving) en gemeentelijke *by-laws*. Vaak hebben ze ook de taak misdaad te bestrijden. Zij beschikken niet over vuurwapens, met uitzondering van de zogenoemde Niagara Parks Police (die volledig uit special constables bestaat). De *special constables* zijn uitgerust met handboeien, wapenstok, soms pepperspray; het personeel draagt dikwijls kogelwerende vesten. *Special constables* krijgen uiteenlopende trainingen, afhankelijk van de overeenkomsten met de politie. Het gaat vaak om studenten die een politieopleiding volgen. In Ontario zijn ze niet onderworpen aan het publieke klachtsysteem, noch aan de Special Investigations Unit (een onafhankelijk orgaan dat toezicht houdt op de politie) (Carroll, 2004a).

Particulier beveiligingspersoneel kan de status van *special constable* worden verleend voor specifieke en beperkte taken zoals de handhaving van gemeentelijke wetgeving ten aanzien van parkeren of de provinciale wetgeving ten aanzien van ongeoorloofd betreden van private eigendom.

De Ontario Association of Chiefs of Police (OACP, 2010) constateert een gebrek aan wetgeving rondom *special constables*. Het gaat vooral om het regelen en inkaderen van verantwoordelijkheden (ontbreken van democratisch toezicht op de beroepsgroep en het ontbreken van een publiek klachtensysteem; ontbreken van richtlijnen voor uniformen en uitrusting; onduidelijkheden ten aanzien van de aanstelling; etc.). Verwarrend is dat ook aan *by-law officers* en private beveiligers een *special constable* status kan worden verleend. De respectievelijke bevoegdheden van die groepen verschillen fors van elkaar.

---

[211] In Canada verwijst de *special constable* dus niet naar een politievrijwilliger die vooral in tijden van acute nood tijdelijk kan worden beëdigd en aan het korps kan worden toegevoegd. In sommige steden werken *auxiliary constables*, politievrijwilligers die o.a. in parken surveilleren. Indien begeleid door reguliere politiebeambten hebben ze dezelfde politiële bevoegdheden. De respondenten die op deze kwestie in gingen, hebben niet de indruk dat het beleid sterk wil inzetten op deze groep.

[212] Aantal special constables in Toronto: bij de Toronto Transit Commission werkten in 2010 74 *special constables*, bij Toronto Community Housing die 60.000 wooneenheden onder haar beheer heeft werkten 83 *special constables* (overigens maken ook *provincial offences officers, parking enforcement officers* en een *Strategic Safety Team* deel uit van de staf). Bij de Universiteit van Toronto werkten in 2010 43 special constables. (Planning for the future: 234 e.v.).

[213] Rigakos (2002) reserveert de term *new parapolice* voor *security officers* die publieke taken verrichten maar werkzaam zijn binnen de veiligheidsbranche.

Volgens de OACP is er in Ontario een tweeledig politiesysteem ontstaan. Naarmate de vraag naar politiediensten toeneemt en de bezuinigingen binnen de korpsen toenemen, doen boards in toenemende mate een beroep op *special constables* (zie ook Law Commission, 2006).
De meeste respondenten met wie gesproken is vinden de Ontario-richtlijnen ten aanzien van *special constables* niet helder. Drie van hen[214] wijzen erop dat de regelgeving in Alberta beter is. In die provincie zijn aparte niveaus vastgesteld en de werkzaamheden die daarbij horen. In feite gaat het om *special constables* die veel verkeerscontrole en bekeuringen op zich nemen.[215]

6.3.3 Special constables op universiteiten

Een universiteit bepaalt zelf of men een *parapolice* model wil of een model van *private policing*. Sommige universiteiten (zoals de University of Toronto) kennen het eerste model al vele jaren, terwijl andere universiteiten geen prijs stellen op politie-achtige veiligheidsfunctionarissen op de doorgaans uitgestrekte campusterreinen. Afhankelijk van het beleid van de universiteit bestaat het veiligheidspersoneel uit *special constables* dan wel private beveiligers (*in-house* beveiligers of contract beveiligers).
Canadese universiteiten zijn vaak gemeenschappen waar niet alleen veel studenten en bezoekers komen maar ook veel personeel en studenten vast verblijven. De studentenaantallen kunnen oplopen tot 70.000 personen aan de Universiteit van Toronto. De laatste universiteit (de grootste van Canada) omvat een groot stedelijk gebied inclusief vele straten, winkelcentra, restaurants, bars, sportfaciliteiten en grote parkeerterreinen.
De meeste universiteiten omschrijven hun veiligheidsdienst als *community-based* en laten zich daarbij inspireren door de principes van *partnership*, *problem solving*, *ownership* (verantwoordelijkheid voor het specifieke gebied) en *empowerment* (informeel leiderschap). (Carroll, 2004a).
Aan de Universiteit van Toronto is voor *special constables* gekozen; zij worden nadrukkelijk als ‘politie’ gepresenteerd. Ook de voertuigen hebben de aanduiding politie. De special constables zijn uitgerust met handboeien, wapenstok en pepperspray. Eisen aan opleiding en uitrusting liggen hoger dan voor private beveiligers. Bovendien mogen private beveiligers geen arrestaties verrichten. Tegelijk zijn de bevoegdheden van de *special constables* – vergeleken met die van de reguliere politie – beperkt.[216]
Op de campusdomeinen van Universiteit van Toronto werken 54 *special constables*. Zij zijn 24/7 beschikbaar. Ze worden getraind door een Campus Police Instructor. Zij surveilleren te voet, op de fiets en in de auto. De Bicycle Unit bestaat uit twintig medewerkers. Naast de *special constables* zijn ook *community safety workers* aangesteld die preventief werk verrichten.[217]

6.3.4 By-law enforcement officers

By-law enforcement officers (in Ontario: *municipal law enforcement officers*) zijn bevoegd gemeentelijke verordeningen te controleren met betrekking tot onder andere parkeren, geluidsoverlast, bouwvoorschriften, controle van dieren en milieubescherming. Zij handhaafden oorspronkelijk alleen bepaalde typen van overtredingen, ressorterend onder specifieke wetgeving.

---

[214] Interviews respondenten 1, 3 en 6 Canada – Ontario.
[215] In de provincie Alberta is de Peace Officer Act aangenomen; *peace officers* hebben beperkte politiële bevoegdheden waaronder arrestatie. Level 1 *peace officers* hebben de beschikking over vuurwapens, level 2 niet (zie het Public Security Peace Officer Program, Government of Alberta).
[216] Respondent 6 Canada – Ontario zegt in dat verband: "*Wij mogen alleen opsporen en arresteren en andere acties doen op ons eigen grondgebied. Het is ons toegestaan volledige opsporingsonderzoeken op het lagere niveau te doen. Het is ons niet toegestaan om zonder back-up van de politie met ernstige misdrijven bezig te zijn. Wij zorgen voor de aanpak van diefstal onder de 5.000 dollar, maar als het meer is dan dat, dan moet de politie erbij worden geroepen….Wij lichten de politie altijd in als we actie ondernemen binnen ons mandaat. Maar we arresteren mensen, we onderzoeken ze, we laten ze vrij met een bericht wanneer ze bij de rechter moeten verschijnen, wij schrijven boetes uit. We mogen geen auto's op straat stoppen, dat mag alleen de politie doen.*"
[217] http://www.campuspolice.utoronto.ca/about-police.htm, geraadpleegd op 27 november 2012.

Er waren Animal Control Officers, Parking & Traffic Enforcement Officers, Building Inspectors, etc. Aanvankelijk genoten veel gemeentelijke handhavers nauwelijks wettelijke bescherming en beschikten niet over politiële bevoegdheden. Het uitschrijven van bonnen voor onbetaald parkeren werd door zogenoemde Meter Maids verricht. Later werden ze omgedoopt tot Parking Enforcement Officers.[218]
By-law enforcement officers gelden als *peace officer*, zoals omschreven in sectie 2 van de Criminal Code van Canada. In de Police Services Act van Ontario staat:
"Municipal law enforcement officers are peace officers for the purpose of enforcing municipal by-laws."
Maar niet alle gemeentelijke handhavers zijn beëdigd als *constable* onder de provinciale wetgeving. De bevoegdheden en uitrusting van *by-law officers* variëren van gemeente tot gemeente. Zij zijn bevoegd bonnen uit te schrijven en gegevens te verzamelen met het oog op vervolging. Ze hebben doorgaans de beschikking over wapenstok en pepperspray. Hoe ver de bevoegdheden van *by-law officers* precies reiken is onduidelijk. Om verdachten te kunnen arresteren moeten zij worden aangesteld als *special constable* (ondanks enkele uitspraken van rechters waarbij *by-law officers* wel degelijk de bevoegdheid tot arresteren werd toegekend). Het is ook onduidelijk in welke mate de *peace officer* status van toepassing is voor *security guards* die door de gemeente zijn gecontracteerd om verordeningen te handhaven.[219]
Er is weinig onderzoek verricht naar de *by-law officers*. Zij zijn voor gemeentebesturen een goedkoop alternatief om minder ernstige zaken op zich te nemen. Ze kunnen ook flexibeler worden ingezet (maar niet 24/7 zoals de politie). Bovendien zou de publieke politie niet meer bereid zijn om handhaving van de gemeentelijke verordeningen op zich te nemen, mede vanwege bezuinigingen en de verschuiving van het werk naar ernstige zaken. De Law Commission (2006) wijst erop dat *by-law officers* goedkoper zijn dan de conventionele publieke politie (ook Murphy, 2005: 222).[220]

Één van de respondenten[221] wijst erop dat het stadsbestuur van Hamilton (525.000 inwoners) meer *by-law officers* en *special constables* wil, om toe te zien op lichtere incidenten. Hij is om twee redenen tegen die uitbreiding: ten eerste liggen de professionele maatstaven te laag en kunnen deze beroepsgroepen niet democratisch verantwoordelijk worden gehouden; ten tweede gaan deze groepen regelmatig hun bevoegdheden te buiten, zoals in Toronto waar special constables ook opsporingswerk en undercover werk verrichten. Deze respondent[222] wijst erop dat het personeel in veel beveiligingsbedrijven wordt aangemoedigd een *municipal law enforcement officer* cursus te volgen. Private beveiligers verkrijgen dan de bevoegdheid onder andere parkeerboetes uit te schrijven.

6.3.5 Corps of Commissionaires

Volgens Leung (2006) maken vooral kleine gemeenten gebruik van de Corps-leden ten einde hen voor de handhaving van de by-laws in te zetten. Het Corps is een *not-for-profit* organisatie waarin personen werken die voorheen in dienst waren van de krijgsmacht. Het gaat dus niet om toezichthoudende beambten die in vaste dienst zijn van de overheid.
Het Corps biedt diensten aan het bedrijfsleven, grote organisaties en de provinciale overheid. De grootste klant is de federale overheid. In wetgeving is vastgelegd dat departementen en lokale boards eerst de diensten van het Corps in overweging moeten nemen. Dit staat bekend onder de naam *right of first refusal*: contracten worden eerst aangeboden aan het Corps. Dit recht wordt om de vijf jaar door de Treasury Board opnieuw beoordeeld en (eventueel) verlengd (Rigakos en Leung, 2006; zie ook Lippert en O'Connor, 2003).

[218] http://en.wikipedia.org/wiki/Bylaw_enforcement_officer, geraadpleegd op 27 november 2012.
[219] http://en.wikipedia.org/wiki/Bylaw_enforcement_officer, geraadpleegd op 27 november 2012.
[220] Hoeveel by-law officers werkzaam zijn in gemeenten binnen de provincie Ontario is niet te achterhalen. De Municipal Law Enforcement Officers' Association van Ontario telt meer dan 1.500 leden. Zie www.mleoa.ca, geraadpleegd op 27 november 2012.
[221] Interview respondent 3 Canada – Ontario.
[222] Interview respondent 3 Canada – Ontario.

Deze formule heeft vooral vanuit de beveiligingsindustrie veel kritiek uitgelokt: het zou tot oneerlijke concurrentie leiden omdat de Commissionaires gesubsidieerd worden in de vorm van federale/militaire pensioenen. Het voordeel voor de federale overheid is dat de kosten laag kunnen worden gehouden en dat gebruik gemaakt kan worden van relatief goed getraind en gecertificeerd personeel. Rond 2000 waren ongeveer 11.000 Commissionaires aan het werk binnen de veiligheidssector (Rigakos en Leung, 2006).

6.4 Paid duty policing

Een hybride vorm van toezicht houden op straat is de zogenaamde *paid duty policing*: beëdigde politiebeambten die aan particuliere opdrachtgevers diensten leveren. Het gaat dan om *fee-for-service*, zoals het leveren van politietoezicht bij evenementen. Dit geschiedt ofwel door *moonlighting* (ook wel secundaire werkgelegenheid genoemd) waarbij politiebeambten in hun *off-duty* tijd werken in opdracht van particulieren. Dit wordt doorgaans beschouwd als een bedenkelijke bron van inkomsten en wordt door veel korpsen niet toegestaan. De tweede vorm is *paid duty* werk waarbij de klant formeel een contract aangaat met het korps of de politiebond, hoewel het hier ook om *off-duty* werktijd gaat. Zo kunnen stadions als SkyDome in Toronto politiebeambten op deze basis inhuren. Ook particuliere burgers en organisaties kunnen gedurende evenementen politiebeambten inhuren. Sommige lokale evenementen vallen onder de gemeentelijke *by-laws* waarbij alleen een vergunning wordt afgegeven op voorwaarde van inhuur van *paid duty* personeel. Hoewel betaald door private opdrachtgevers blijven de gemeenten verantwoordelijk in geval beambten onwettig hebben gehandeld (Law Commission, 2006: 52).
Paid duty officers kunnen worden ingehuurd voor speciale gebeurtenissen zoals high school feesten, *Boxing Day store sales* of grote sportevenementen. Politiemensen kunnen ook voor langere duur worden ingehuurd, bijvoorbeeld op luchthavens. Wanneer de cliënt daarop staat, kunnen publieke agenten aan de beveiligingsdienst van *shopping malls* worden toegevoegd (Carroll, 2004a).
Volgens een respondent[223] is *paid duty policing* big business. Ze zijn relatief duur en kosten op jaarbasis minimaal 80.000 CAD terwijl *security guards* 20-30.000 CAD kosten. Hij wijst erop dat politiebeambten niet alle werk accepteren, bijvoorbeeld werk als portier of uitsmijter in uitgaansgebieden. De beveiligingsbranche is tegen dit systeem vanwege oneerlijke concurrentie.[224]

6.4.1 Paid duty policing in het centrum van Toronto

De Toronto Police Service werkt met een *paid duty* systeem waarbij *off-duty* beambten door ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers kunnen worden ingehuurd. Het werk concentreert zich vooral op verkeerscontrole rondom wegenaanleg, bouwterreinen en festiviteiten. Bouwondernemingen en nutsbedrijven zijn veruit de grootste opdrachtgevers. In 2009 maakten ongeveer 3.700 politiebeambten gebruik van deze regeling. Tezamen genereerden zij dat jaar 24 miljoen aan neveninkomsten. In 2004 was dat nog 16 miljoen. De Toronto Police Service ontving 3,5 miljoen aan bestuurlijke afdrachten (15% van de opbrengsten) en 1 miljoen aan afdrachten op verhuurd materieel. Een kwart van de opdrachten is afkomstig van overheidsgerelateerde organisaties. (TPS, 2011). Het management van het *paid duty* systeem is volgens het audit-rapport arbeidsintensief en duur; de kosten zijn ongeveer gelijk aan de geïnde afdrachten.

Binnen Business Improvement Areas (BIA's) wordt regelmatig gebruik gemaakt van *paid duty* politiebeambten. Een voorbeeld daarvan was Downtown Yonge BIA (DYBIA) in het hart van Toronto dat ongeveer 1.400 bedrijven omvat (Rigakos en Leung, 2006). De DYBIA huurde politiemensen in voor een *foot patrol service* in het betreffende centrumgebied en heeft hen verplicht verslag te maken van dagelijkse handelingen (*shift reports*) waarbij zij bij bepaalde bedrijven en winkels

[223] Interview respondent 1 Canada – Ontario.
[224] Zie http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/story/2010/06/11/mtl-garda-montreal-police.html?ref=rss, geraadpleegd op 27 november 2012.

moeten navragen met welke (misdaad)problemen zij worden geconfronteerd. Politiebeambten zien dus toe op handhaving van regels in winkelstraten en vaak ook binnen winkelcomplexen; zij rapporteren aan private cliënten. Om het mogelijk te maken dat *paid duty officers* binnen winkeldomeinen een handhavende functie konden uitoefenen verlangde de Metropolitan Toronto Police van winkeliers een ondertekening van Tresspass to Property Act die politiemensen in staat stelt als vertegenwoordigers van de particuliere eigenaren op te treden. Volgens Rigakos en Leung (2006) betekende dat een revolutionaire ontwikkeling binnen de geschiedenis van de Canadese politie.
In een later gepubliceerd rapport over DYBIA (Rigakos, 2011) wordt duidelijk dat de *paid duty officers* inmiddels vervangen zijn door *private security officers* betaald door de stad Toronto. Een bloedige schietpartij tussen bendes op Yonge Street (waarbij de studente Jane Creba werd vermoord) en een veranderde managementvisie van de TPS lagen daaraan ten grondslag.

6.4.2 Paid duty policing in Montreal

Paid duty policing is niet diepgaand onderzocht in Canada. Er is wel een onderzoek verricht naar de commercialisering van veiligheid binnen de Montreal Police Service (MPS) (Mulone, 2012). Sinds 1999 heeft dat korps een afdeling die diensten en producten verkoopt (*business development section*). De afdeling maakt deel uit van het strategisch actieplan van het korps ten einde bezuinigingen op te vangen en de capaciteit van de organisatie te laten toenemen. Het doel is niet winst te maken, maar om controle over het eigen territorium te herwinnen/vergroten.
Volgens Mulone (2012) zijn niet alle diensten te koop in de supermarkt van de MPS (bijvoorbeeld opsporing en aanpak van ernstige misdaad). Er zijn vier categorieën van producten en/of diensten: training, consultatie, huur van politiemateriaal en (het meest lucratief) het inhuren van agenten voor *patroling, guarding en escorting*. Iedere organisatie of burger kan politiemensen inhuren voor een minimum van vier uur. Men kan *foot patrol* inhuren, maar ook *car patrols* en zelfs een hondenbrigade. Na een kort onderzoek waarin de achtergrond van de aanvrager wordt gecheckt, wordt een contract toegezonden.
Volgens Mulone levert het aanbod van producten en diensten het politiekorps relatief weinig op: in 2009 4,7 miljoen CAD, minder dan 1 procent van het totale budget. Niettemin zet de trend van commercialisering volgens Mulone verder door. Critici hebben veel vraagtekens geplaatst bij deze ontwikkeling: onder andere de impact van deze praktijk op de eerlijke verdeling van veiligheid over het hele territorium en de impact op het politiewerk. De politie heeft de potentiële nadelen voor haar imago onderkend en heeft het *paid duty* systeem als volgt ingeperkt. Ten eerste kunnen de betreffende agenten op ieder moment van hun taak worden gehaald om noodhulp te verrichten. Ten tweede kunnen alleen *off-duty* politiebeambten worden ingezet voor commerciële dienstverlening; politiemensen kunnen aldus niet gedwongen worden commerciële taken te vervullen. En ten derde verdient het de voorkeur speciale werknemers in te zetten, waaronder cadetten die nog geen hele opleiding achter de rug hebben.
Het korps manifesteert zich aldus als een belangrijke speler op de veiligheidsmarkt: het kan flexibel reageren op marktfluctuaties (inzet tijdelijke dienstverlening). Het *paid duty* systeem zou de competitieve kracht van de politie vergroten (Mulone, 2012).

6.5 Private beveiligers in de publieke ruimte

De Canadese beveiligingsindustrie is de laatste decennia verder doorgegroeid. Er wordt een breed scala van diensten aangeboden: van forensisch onderzoek tot bodyguard diensten en toegangscontrole. Aan de ene kant is er een snel gegroeide contractsector, waaronder bewakingsdiensten, persoonlijke beveiliging, waardetransport, consultants, private rechercheurs en personeel dat alarminstallaties aanlegt en beheert. De overheid geldt binnen die sector als een grote opdrachtgever. Daarnaast bestaat er een eveneens gegroeide *in-house* beveiligingsindustrie binnen bedrijven die hun eigen beveiligingspersoneel aanstellen.

Security guards kunnen relatief simpele taken uitvoeren zoals het bewaken van bouwterreinen, maar ze kunnen ook worden ingezet voor meer complexe taken waaronder de aanpak van ordeverstoringen en dronken personen, verkeersincidenten, het verlenen van medische bijstand, aanpak van psychisch gestoorde mensen en reageren op brandmeldingen. Het gaat dan feitelijk om *security officers*, hoewel die benaming wettelijk niet is toegestaan (Carroll, 2004b).[225] Binnen de wet zouden *security officers* alleen mogen optreden op het eigendom van cliënten en niet op straat. Maar door bewoners wordt hun werk als surveillance gezien dat ten dienste staat van de hele wijk (Brown en Lippert, 2007).

Vanaf de jaren zestig is *mass private property* snel gegroeid in de grote steden. Vele burgers maken gebruik van die domeinen, niet alleen om te winkelen maar ook voor entertainment en allerhande al dan niet commerciële dienstverlening. Doorgaans worden grote *malls* door private beveiligers bewaakt, maar zoals gezegd kunnen er ook *special constables* en *paid duty officers* worden aangesteld. Vaak is er ook een politiebureau gevestigd. Het komt ook voor dat *paid duty officers* tezamen met beveiligers in één team surveilleren. In de West Edmonton Mall in Alberta, de grootste *mall* van Canada, krijgt de beveiligingsdienst jaarlijks 40.000 meldingen te verwerken. Er zijn 50 beveiligers werkzaam die vele taken op zich nemen, waaronder surveillance te voet, per fiets, of in de auto, maar ook undercover surveillance om veelplegers op te sporen (Murphy, 2005: 243).
Shopping malls maken doorgaans gebruik van *contract private security*. Een belangrijke taak van *security officers* is het verwijderen van (vaak gekleurde) jongeren. De manier waarop zij worden verwijderd varieert sterk. Soms gaat het om een mondeling bevel, soms een geschreven kennisgeving voor een bepaalde periode (Manzo, 2004).

De laatste decennia is ook het aantal Business Improvement Areas (BIA's) toegenomen. In 2006 waren er 230 in Ontario (Rigakos en Leung, 2006).[226] BIA's zijn doorgaans in het leven geroepen door de lokale overheid om verbeteringen aan te brengen voor het bedrijfsleven (vaak om een consumentenvlucht naar *suburbs* te voorkomen), waaronder het opknappen van straten en het aanleggen van parkeerterreinen. Meestal hebben de BIA-verenigingen private beveiligers gecontracteerd, vooral om overlastgevend gedrag te bestrijden (Law Commission, 2006; Mopas, 2005).
Naast *security officers* zijn binnen BIA's ook *community service representatives* en *city ambassadors* actief. Deze personen worden vaak ingehuurd door gemeenten. Hun rol is die van publieke conciërges en informatieverschaffers (Hermer e.a., 2005). *Ambassadors* dragen opvallende uniformen die het imago van *clean & safe* belichamen en zijn dus goed zichtbaar. De taken van *ambassadors* staan in het teken van gastvrijheid en het stimuleren van consumptie. Maar zij hebben ook taken gericht op schoon, heel en veilig, het aanspreken van bedelaars en daklozen en het rapporteren van incidenten als fietsdiefstal en dronkenschap aan de politie (Sleiman en Lippert, 2010; Lippert, 2012). In Vancouver worden private beveiligers als *ambassadors* ingezet (Huey e.a., 2005).

Één van de respondenten[227] wijst erop dat de doorgroei van *mass private properties* grote gevolgen heeft gehad. Er is een grote vraag naar handhaving van lichtere overtredingen ontstaan. Het gaat om een groot 'middengebied' waar *night watchmen* niet meer volstaan. De publieke politie voelde er zijns inziens weinig voor op dit surveillancewerk te gaan zitten, onder andere vanwege druk van de vakbonden: Deze respondent[228] zegt hierover:

---

[225] De term officer staat in relatie tot bescherming van het publieke goed (zoals burgerschap kan worden opgevat als een onbezoldigd publiek ambt).
[226] Volgens respondent 5 Canada – Ontario groeien BIA's niet meer sterk door. Er zijn niet genoeg fondsen en een grote groep winkeliers ziet weinig in het aantrekken van beveiligers (of onttrekt zich aan betaling).
[227] Interview respondent 5 Canada – Ontario.
[228] Interview respondent 5 Canada – Ontario.

> *"Je hebt op dat nieuwe gebied geen volledig uitgeruste politieman van 120.000 CAD nodig om dat te doen. Het laatste wat vakbonden zouden toestaan is onderbetaalde, slecht getrainde mensen".*

Het 'middenterrein' is in zijn woorden bijna volledig gekoloniseerd door beveiligingsbedrijven. Daarbij speelt dat veel senior medewerkers bij de publieke politie de laatste tien jaar van hun carrière overstappen naar de private industrie en aan de slag gaan als *security manager*. Ze leiden het beveiligingsbedrijf vaak als een *public officer* met veel nadruk op wetshandhaving. Het is zijns inziens niet vreemd dat in veel grote *malls* dagelijks veel personen worden aanhouden. Dat heeft ook te maken met de grootschaligheid van de *malls*. Een voorbeeld: Eaton Mall in Toronto met meer dan 30 miljoen bezoekers per jaar. Er werken 15.000 mensen en de *mall* is dan ook veel groter dan veel gemeenten.
Volgens deze respondent[229] laat het opleidingsniveau van de beveiligers te wensen over. Een van de problemen is dat er in de wet geen differentiatie bestaat van private beveiligers. Elke jurisdictie in Canada kent slechts één vergunningscategorie, namelijk die voor *security guards*. Dat betekent dat *security officers* die handhavende taken in de publieke ruimte verrichten in precies dezelfde vergunningscategorie zitten als mensen die industrieterreinen bewaken. In dat verband zegt deze respondent:

> *"Wat betreft training is er weinig overeenstemming over wat de normen zouden moeten zijn. Er zijn twintig tot dertig verschillende soorten industrieën. Samenbrengen onder één categorie kan niet. Bovendien: de meeste beveiligingbedrijven willen de goedkoopste werkkrachten; vanwege de concurrentie is er weinig animo om extra kosten voor opleidingen op de hals te halen. Vandaar de grote weerstand van de private industrie tegen regulering."* [230]

6.5.1 Regulering: nieuwe wetgeving

Niettemin is er het laatste decennium veel in beweging. Na het schandaal rond de dood van Patrick Shand (een gekleurde verdachte van diefstal die overleed terwijl hij geboeid werd door veiligheidspersoneel in een Toronto Mall) in 1999 ontstond veel ophef over het gebrek aan regulering (Rigakos en Leung, 2006: 135; Law Commission, 2006: 101). Daarna zijn veel nota's, rapporten en adviezen over regulering van de sector gepubliceerd waaronder een invloedrijk rapport van de Law Commission of Canada (2002). Ook de politieke druk op de branche is gegroeid.
Volgens de Law Commission is de zelfregulering binnen de bedrijfstak zwak ontwikkeld en draagt weinig bij aan het vergroten van verantwoordelijk optreden (2006: 103). De civiele rechtsgang biedt enkele aanknopingspunten en wordt in de praktijk ook met enige regelmaat benut (ibid.: 102). Strafrechtelijke vervolging komt zelden voor.

Met de intrede van de *Private Security and Investigative Services Act* (2004) zijn veranderingen ingetreden op drie gebieden. Ten eerste een verplichte en consistente basistraining voor alle veiligheidspersoneel. Ten tweede verplichte vergunningaanvragen voor alle personeel, dus ook voor *in-house* personeel, ook voor het Corps of Commissionaires. Ten derde scherpere voorwaarden aan uniforms, auto's en uitrusting van het personeel. De provincie heeft de bevoegdheid gekregen vergunningen in te trekken bij onwettig gedrag of overtreding van de voorwaarden (Law Commission, 2006: 100). De nieuwe wet beoogt vooral het publiek vertrouwen in de branche te vergroten.

Tussen 2007 en 2010 vond een gefaseerde invoering van de wet plaats: de gedragscode; controle op criminele antecedenten; uitrusting; gebruik van dieren; dataverzameling; registratievereisten; vergunningstermijnen. In 2008 is de verplichte vergunning ingevoerd, alsmede de vereisten met betrekking tot verzekering, en in 2009 zijn de vereisten met betrekking tot uniformen en voertuigen verplicht gesteld. Iedere nieuwe vergunningshouder moet een training hebben doorlopen. Die training bestaat uit minimaal 40 uur (basistraining). De provincie kan na klachten boetes opleggen of de vergunning intrekken.

[229] Interview respondent 5 Canada – Ontario.
[230] Interview respondent 5 Canada – Ontario.

Zoals gezegd, in 2010 zijn ruim 55.000 vergunningen afgegeven. Dat is een 16% daling vergeleken met 2009 toen 66.000 mensen een vergunning kregen. Die daling heeft te maken met verplichte training en toets voor nieuwe vergunningsaanvragers, en een verplichte toets voor bestaande vergunningshouders. Maar in 2010 waren nog altijd 75% meer vergunningshouders dan in 2001 (TPS Planning for the future, 2011)

Het programma heeft tot dusverre tot weinig verbeteringen geleid. Volgens één van de respondenten is in de praktijk slechts een magere opleiding verplicht gesteld:

> *"Een kleine multiple choice toets die iedereen aan kan. Standards are a joke! Bovendien is het toezicht op de nieuwe wetgeving "hilariously understaffed": er werken slechts vijf veldinspecteurs bij de provincie. (...) Beveiligingsbedrijven zijn volstrekt niet bang voor de nieuwe wetgeving mocht er sprake zijn van misstanden. Men is wel bang voor tort law en 'getting suited' wat tegelijk slechte publiciteit met zich mee brengt. Maar alles bijeengenomen zijn er weinig prikkels zich aan wet te houden."* [231]

Een andere respondent wijst op een ander probleem: beveiligingswerkers kunnen de verplichte vergunning omzeilen:

> *"Heel vaak gebeurt het dat er dan wordt gezegd: nee, ik ben geen beveiliging, ik begroet mensen bij de ingang, zoals je bij de Wal-Mart ook ziet (...) De nieuwe wetgeving heeft er wel toe geleid dat de onderste slechte laag van de beveiligingsindustrie geëlimineerd wordt. Het gaat om bedrijven aan de onderkant van de markt waar de lonen laag zijn en veel immigranten werkzaam zijn."* [232]

De nieuwe wetgeving heeft volgens sommige respondenten weinig kunnen veranderen aan de misstanden rondom het optreden van *security officers* in de publieke ruimte. Een respondent[233] wijst erop dat onterechte aanhoudingen, buitensporig geweld, het verwijderen van daklozen en ongeoorloofd fouilleren nog altijd veel voorkomen. Een ander probleem heeft te maken met het feit dat de politie lang niet altijd de aangehouden personen van *security officers* overneemt:
"De politie heeft er weinig tijd voor: veel citizen's arrests worden via de telefoon afgewikkeld."

6.5.2 Citizen's arrest en private beveiliging

Volgens de Law Commission (2006) voeren private en publieke functionarissen in toenemende mate soortgelijke taken uit en werken daarbij veelvuldig samen. Soms hebben beveiligers speciale politiebevoegdheden gekregen, met name als *special constable*. Veel beveiligers nemen publieke surveillance op zich, treden in contact met burgers en zijn betrokken bij aanhoudingen en fouilleren. Bij die taken kunnen zich problemen voordoen. Soms hebben beveiligers die deze publieke functies verrichten, minimaal onderwijs gevolgd, weinig training gehad en hebben moeite met communicatie in de Engelse/Franse taal (Carroll, 2004b). Beveiligers kunnen ook relatief gemakkelijk tot aanhouding overgaan omdat er minder aantoonbaar bewijs voor nodig is (Hermer e.a., 2005: 48). Tot die problematiek keren we nu.

Private beveiligers hebben dezelfde strafrechtelijke bevoegdheden als gewone burgers en als de eigenaren of uitbaters voor wie zij werken (Law Commission, 2006: 66). De bevoegdheid van burgers om andere burgers aan te houden stamt uit de *common law*, maar is heden ten dage ondergebracht in titel 494 van de Criminal Code.[234] Iedereen is bevoegd een persoon aan te houden die een te vervolgen overtreding heeft begaan, of waar een redelijk vermoeden bestaat dat de

---

[231] Interview respondent 5 Canada – Ontario.
[232] Interview respondent 3 Canada – Ontario.
[233] Interview respondent 5 Canada – Ontario.
[234] Titel 494 luidt als volgt: '*Arrest without warrant by any person. (1) Any one may arrest without warrant: (a) a person whom he finds committing an indictable offence; or (b) a person who, on reasonable grounds, he believes (i) has committed a criminal offence, and (ii) is escaping from and freshly pursued by persons who have lawful authority to arrest that person.*
Arrest by owner, etc., of property *(2) Anyone who is (a) the owner or a person in lawful possession of property, or (b) a person authorized by the owner or by a person in lawful possession of property, may arrest without warrant a person whom he finds committing a criminal offence on or in relation to that property.*
Delivery to peace officer *(3) Anyone other than a peace officer who arrests a person without warrant shall forthwith deliver the person to a peace officer.'*

persoon in kwestie een dergelijke overtreding heeft begaan. De verdachte moet terstond worden overgeleverd aan een *peace officer* (Law Commission, 2006: 67). De Criminal Code geeft ook aan dat het met enige aandrang verwijderen van een verdacht persoon door de eigenaar of zijn vertegenwoordiger is toegestaan.
Ook de provinciale Trespass Acts staan het aanhouden van verdachten toe, alsmede hun verwijdering van het terrein. De eigenaar of zijn vertegenwoordiger is verplicht de aangehouden persoon over te dragen aan de politie. Hoewel de provinciale wetten gebruik van geweld niet toestaan bij aanhouding door een burger, hebben rechters bepaald dat geweld daarvan impliciet onderdeel uitmaakt (Law Commission, 2006: 68).
Deze wetten geven private beveiligers krachtige middelen in handen om personen die problematisch gedrag zouden vertonen staande te houden, te ondervragen, te verwijderen of vast te zetten. Beveiligers hebben aldus een grote discretionaire speelruimte die vaak op gespannen voet staat met vrijheden en rechten van burgers.

De traditionele toewijzing van rechten aan particuliere eigenaren heeft grote gevolgen voor het politiewerk (Hermer e.a., 2005). Enerzijds zijn politiebeambten beperkt bevoegd om privédomeinen te betreden, zonder toestemming van de eigenaar, beheerder of juridisch bevel. Aan de andere kant heeft de eigenaar het recht, zelf of door een vertegenwoordiger (cq. een aangestelde beveiliger), het gedrag van bezoekers op het eigen gebied te controleren en het gebied te beschermen tegen ongewenst betreden en zo nodig met dwangmiddelen op te treden tegen onbevoegden. Anders dan het optreden van politiebeambten (Charter: vereiste van een 'articulable cause') wordt het optreden van private beveiligers relatief weinig ingeperkt door de wet. Zo zijn er uitspraken van gerechten waarin de private burger binnen de context van de Trespass wetgeving gerechtigd is tijdens een aanhouding een redelijke mate van dwang (*reasonable force*) toe te passen.[235]
Kortom, als het gaat om vrijheden en rechten van burgers in het publieke domein is de rechter doorgaans strikt: de Charter of Rights and Freedoms staat minder interventieruimte toe aan de politie. Echter, als het gaat om private en quasi-publieke domeinen zijn rechters terughoudender om burgers te beschermen (Hermer e.a., 2005: 36). In de praktijk komt het er vaak op neer dat *security guards* burgers kunnen verwijderen van het grondgebied waarop ze toezicht houden en dat ze daarvoor geen redenen hoeven te geven. Indien ze personen zouden verwijderen op grond van discriminatie, zou dat moeilijk te bewijzen zijn. Voor politiemensen en *special constables* ligt dat anders: zij moeten aangeven waarom en verdachten hun rechten voorlezen. Er moet eerst een verdenking zijn voordat je kunt arresteren.[236]

6.5.3 Bill C-26

Recentelijk is door de regering een nieuwe wet aangenomen, getiteld *The Citizen's Arrest and Self-Defence Act*. Bedoeling is burgers beter te beschermen wanneer zij overgaan tot het aanhouden van personen. Burgers zouden zich beter moeten kunnen verweren tegen misdaad op hun eigen domein. Het *citizen's arrest* wordt opgerekt en zou nu moeten plaatsvinden 'binnen een redelijke tijd nadat de daad heeft plaatsgevonden'. Bovendien geldt dat 'men niet op redelijke gronden gelooft dat een politiebeambte in de gegeven omstandigheden voor arrestatie zou kunnen zorgdragen'.
Aanleiding was de zaak Chen, een winkelier in Toronto die werd aangeklaagd wegens mishandeling omdat hij een dief had overmeesterd en vastgebonden nadat hij planten had gestolen uit zijn Lucky Moose Food Mart in mei 2009. Zijn fout was dat hij dat enkele uren na het incident had gedaan. Onder de oude wet zou een aanhouding alleen mogelijk zijn indien die onmiddellijk zou volgen op de plaatsgevonden daad. De nieuwe wet staat het echter toe om 'binnen een redelijke tijd' een verdachte aan te houden.

[235] RSO 1980 c511: *'a person authorized by the occupier (of a premise) may arrest without warrant any person he believes on reasonable and probable grounds to be on the premises....'*
[236] Interviews respondenten 1, 3 en 4 Canada – Ontario.

De nieuwe wet is omstreden en velen vrezen voor eigenrichting. Theoretisch is het mogelijk dat een beveiliger die getuige is van een diefstal door een groep mannen en op dat moment niet voldoende back up heeft, enkele uren later de verdachten met collega's opzoekt om hen aan te houden. Een andere mogelijkheid is dat beveiligers op grond van CCTV-beelden enkele dagen later overgaan tot aanhouding. Onduidelijk is hoe de frase *within a reasonable time* wordt uitgelegd en hoeveel ruimte rechters beveiligers willen bieden. Een van de mogelijke risico's is dat mensen worden aangehouden die niets met het (vermeende) vergrijp te maken hebben. Een ander risico is dat daders en potentiële slachtoffers zich op latere confrontaties gaan instellen.[237]

6.6 Intelligarde

Veel buurten en woningcomplexen huren private beveiliging in voor toezicht, handhaving en misdaadbestrijding. Wegens gebrek aan mankracht op straat kan de publieke politie hierin lang niet altijd voorzien, ook niet in de meest onveilige wijken. Juist in die wijken wordt vaak een beroep gedaan op beveiligingsbedrijven.

Intelligarde International is een bedrijf dat dergelijke toezicht en handhaving op zich neemt. Het bedrijf is begin jaren tachtig opgericht door Ross McLeod, een excentrieke socioloog en criminoloog, tevens hoofd van de Association of Private Security Agencies in Canada. Toen het bedrijf begon, werd het aanhouden van verdachten door *security guards* nog weinig gepraktiseerd. In die begintijd belandden veel Intelligarde-medewerkers in de cel nadat zij burgers hadden aangehouden. McLeod heeft daarna de politie ervan weten te overtuigen dat zijn personeel gerechtigd is het *citizen's arrest* te benutten.[238]
Volgens McLeod fungeerden politiemensen als *distant technocrats* die niet in staat zijn om in de behoeften van burgers te voorzien. Vanuit ontevredenheid over de wijze waarop de politie in probleembuurten haar werk deed en de politieke wind van strenger aanpakken, stapte Intelligarde in het handhavingsveld en presenteerde zich nadrukkelijk als de 'The Law Enforcement Company'. McLeod streeft ernaar dat lokale boards het politiewerk in relatie tot overlast en kleine criminaliteit (Tier II) aan hen zal uitbesteden. Hij benadrukt tevens dat zijn bedrijf een bijdrage levert aan *community-based policing* (Rigakos, 2002: 154).

Bij Intelligarde werken ongeveer 700 mensen, niet alleen in Toronto, maar onder andere ook in Hamilton en Ottawa. In Toronto heeft het bedrijf contracten met Cityhome Properties, een door de overheid gefinancierde woningcorporatie, de Metropolitan Toronto Housing Association, de Toronto Economic and Development Cooperation, Peel Living en Toronto Parking Authority. Daarnaast houdt het bedrijf toezicht binnen het havendistrict en veel commerciële stadsdelen. Een aanzienlijk deel van het centrumgebied (drie vierkante kilometer) wordt door Intelligarde beveiligd. Meer dan 30.000 huurders met een laag inkomen hebben met Intelligarde-personeel te maken (Law Commission, 2006: 43). Intelligarde houdt ook toezicht op daklozen, drugsgebruikers, prostituees en bende gerelateerde activiteiten. Het bedrijf heeft de beschikking over een database van personen met een gebiedsontzegging.

Intelligarde kent zes eenheden die in uiteenlopende behoeften voorzien[239]:

---

[237] http://www.securitydirectornews.com/public-sector/canada-expands-citizen%E2%80%99s-arrest-powers-private-security-personnel , geraadpleegd op 27 november 2012.
[238] http://www.securitydirectornews.com/public-sector/canada-expands-citizen%E2%80%99s-arrest-powers-private-security-personnel, geraadpleegd op 27 november 2012. McLeod is tegelijk voorstander van social work en community-based policing. Idealiter zouden handhaving en community development samen moeten gaan. Hij keert zich tegen grote internationale beveiligingsbedrijven die ontworteld zijn en steeds van eigenaar wisselen en die zonder 'institutional memory' en zonder veel kennis van het politievak grote contracten in de wacht slepen. Zie McLeod en Saville 2012.
[239] http://www.intelligarde.org/, geraadpleegd op 27 november 2012.

- *Uniformed*. Deze eenheid bestaat uit *high profile*, proactieve beveiligers. Zij controleren de toegang tot sommige gebieden, houden orde, handhaven wetgeving, voeren veiligheidschecks uit en beantwoorden alarmmeldingen;
- *Loss prevention*. Deze eenheid levert diensten aan winkels en houdt zich bezig met onder andere diefstal en creditcartfraude;
- *Mobile.* Dit team verwijdert mensen van straat en inspecteert bepaalde gebieden in auto's zonder politieaanduiding; het team reageert op alarmmeldingen;
- *Hondenbrigade*. Deze teams zijn beschikbaar voor high-risk gebieden waar medewerkers hun werk vaak alleen doen zoals controle op parkeerterreinen;
- *Mounted.* Deze bereden teams fungeren tijdens plechtigheden en hebben andere publieke functies; en
- *CPTED/CPTSD*. Deze teams richten zich op preventie van misdaad door aanpassing van fysieke en situationele omstandigheden, zoals belichting en afsluiting.

Volgens het bedrijf krijgen personeelsleden training van experts, waardoor ze dezelfde vaardigheden kunnen eigen maken als publieke politiebeambten. Ze leren ook hoe een dader te bedwingen en te arresteren. Personeelsleden dragen kogelwerende vesten en speciale uniforms, sterk gelijkend op de publieke politie.[240] De medewerkers zijn geïnstrueerd om verdachten driemaal te vragen het terrein te verlaten voor over te gaan tot aanhouding (Rigakos, 2002: 49). Vervolgens moet de verdachte aan de politie worden overgeleverd. Vaak laat de politie de verdachten weer gaan hetgeen regelmatig tot spanningen met de beveiligers leidt.
In geval van (vermeende) overlast schrijven beveiligers vaak *notices prohibiting entry* (NPE's) (winkel-/gebiedsverboden) (Rigakos, 2002: 51). Op jaarbasis schrijft Intelligarde-personeel enkele duizenden NPE's uit. Op grond van deze NPE's wordt het volgens Rigakos makkelijker verdachten na een tweede of derde incident aan te houden. Intelligarde-personeel maakt van elke verdachte foto's en hun gegevens worden opgeslagen in een database.
Wat betreft fouilleren en inbeslagname is het personeel terughoudend omdat ze zonder toestemming van de verdachte formele problemen kunnen krijgen. Maar in de praktijk zijn uniform en uitstraling van autoriteit doorgaans voldoende om instemming van verdachten te krijgen. Het personeel is geïnstrueerd om alle zaken, wapens uitgezonderd, in de kleding van verdachten te laten. Wanneer de politie komt, kunnen ze hen attent maken op bijvoorbeeld drugs in een van de jaszakken.
Rigakos is nagegaan in welke mate het personeel van Intelligarde incidenten rapporteert, klachten van burgers ontvangt en in gevaarlijke situaties verzeild raakt. Over de hele linie scoort Intelligarde-personeel hoger dan politiebeambten van de TPS. De hogere mate van rapporteren schrijft Rigakos toe aan het feit dat Intelligarde-personeel ook werk maakt van lichte overtredingen waar politiebeambten niet aan toekomen. Daarnaast heeft het personeel – vergeleken met politiebeambten – een drie keer grotere kans dat er klachten tegen hen worden geuit. Dat heeft volgens Rigakos te maken met het feit dat het personeel ook verantwoordelijk is voor invallen in drugshuizen, het arresteren van drugsgebruikers en het 'schoonvegen' van de straat. In die gevallen wordt men relatief snel beschuldigd van racisme of 'Gestapo tactieken' (Rigakos, 2002: 59). Tenslotte hebben Intelligarde medewerkers vijf keer zo vaak de kans betrokken te raken bij geweld. Mede door het gebrek aan gezag en status hebben beveiligers veel moeilijkheden met verdachten die niet meewerken en boze omstanders. Om die reden staat back up bij gevaarlijke situaties centraal binnen de beroepscode van Intelligarde. Rigakos spreekt in dat verband over een *swarm or be swarmed* beroepsethos (ibid.: 60).[241]

---

[240] Zie 'A day in the life of an Intelligarde Officer', www.calgary-clic.ca/Resources/Documents/CSOs, geraadpleegd op 27 november 2012.
[241] Respondent 3 Canada – Ontario zei hierover tijdens het interview: "*Ze deden bijvoorbeeld de policing van Toronto Community Housing Corporation en daar gebeurden enge dingen. De publieke politie gaat dat gebied niet*

Het Intelligarde-personeel richt zich op geluidsoverlast, ruzies en geweld, diefstal, en vooral het verwijderen van daklozen. Dat laatste gaat vrijwel altijd gepaard met aanhoudingen, maar slechts in een kwart van de gevallen wordt daarbij de politie ingeroepen. De politie wordt het vaakst ingeroepen in geval van inbraak, geweld, diefstal en drugsgerelateerde incidenten (ibid.: 61). Niet verwonderlijk dat Intelligarde een slechte reputatie heeft in de wijken waar het bedrijf controleert. Burgerorganisaties zijn meermaals een campagne begonnen tegen Intelligarde's 'aanval op de armen' (ibid.: 89).
Volgens Rigakos (2002) houden beveiligingsbedrijven als Intelligarde op jaarbasis veel meer mensen aan dan veel politiekorpsen op het platteland van Ontario of in *suburbs*. Ook bedrijven zoals Genesis in Vancouver verkopen zichzelf als een *policing company* met een agressieve reputatie. En stadsbesturen gaan erop in omdat ze goedkoper zijn.[242]

6.7 Samenwerking met de politie

In Toronto wordt samenwerking tussen private beveiliging en de politie bevorderd. De Toronto Association of Police and Private Security (TAPPS) is een publiek-privaat partnership dat op non-profit basis opereert. Doel is veiligheid en leefbaarheid binnen de stad te vergroten. TAPPS faciliteert onderwijs, training, informatie, en het uitwisselen van gegevens.[243] Binnen partnerships wordt steeds het belang van *community policing* onderschreven, ook in grote *malls* en de BIA's. De mall wordt opgevat als een *community*, hetgeen niet verbaast omdat er doorgaans tal van publieke instellingen gehuisvest zijn.[244]
Het is niet verwonderlijk dat de publieke politie in veel gevallen posten of bijkantoren binnen grote *malls* plaatst. Dat symboliseert dat de publieke politie en de private beveiligers verantwoordelijkheid delen voor hetzelfde gebied. De informele informatie-uitwisseling tussen beide partijen (onder andere foto's van verdachten) wordt vergemakkelijkt vanwege het feit dat veel beveiligingsbedrijven bemand worden door oud-politiebeambten (Rigakos, 2002: 47).[245]
Security officers werken vaak samen met de politie in zogenoemde *sting operations*, bijvoorbeeld om diefstal op parkeerterreinen tegen te gaan, en maken processen verbaal op, bijvoorbeeld in geval van diefstal en vandalisme. In Vancouver rapporteren *loss prevention officers* aan de *Crown counsel* met het verzoek tot vervolging over te gaan, een taak die voorheen exclusief beperkt bleef tot *peace officers* (Huey, 2005: 162 ev.). Binnen veel gemeenten zijn er strategische partnerships met private beveiliging. Beveiligers zien dan bijvoorbeeld toe op gemeentelijke parkeerverordeningen.

---

binnen tenzij ze met zijn tweeën zijn. En daar zet je wel één ongewapende private beveiliger neer om in te grijpen bij een incident. Die alleen een radio en misschien handboeien heeft. Het is dus niet zo gek dat die risico's er zijn."

[242] Vooral respondent 6 Canada – Ontario onderstreept dat security officers goedkoper zijn: "*Het business improvement centre hier in de stad heeft Intelligarde ingehuurd om de straten te patrouilleren (...) De toegevoegde waarde is zichtbaarheid, ze gedragen zich alsof ze bevoegdheden hebben, ze bellen de politie als je slechte dingen doet. Dat is het eigenlijk. Ze hebben een goede verkoop-job gedaan."* Volgens respondent 1 zijn veel *security officers* niet 'intervention capable', hoewel Intelligarde personeel meer werk maakt van training. Respondent 3 wijst erop dat wanneer je kijkt naar de hele beveiligingsindustrie in Canada, je een verschuiving ziet naar meer interventies en aanhoudingen.

[243] Volgens respondent 1 Canada – Ontario wordt samenwerking in lang niet alle politiekorpsen aangemoedigd.

[244] In een PowerPoint presentatie van de Toronto Police Service in het kader van de Toronto Association van BIA's lezen we: 'Helping to build safe communities is a sound business practice and can increase profit margins.' www.toronto-bia.com/resources/presentations/community_policing.ppt, geraadpleegd op 27 november 2012.

[245] De team-benadering in malls heeft volgens enkele respondenten voordelen. Zo wordt de politie ontlast wanneer security firms informatie aanleveren en aanhoudingen verrichten (respondent 1 Canada – Ontario). Security officers fungeren als ogen en oren voor de politie; dankzij hun camerasystemen komt er veel bewijsmateriaal bij de politie (respondent 2 Canada – Ontario). Respondent 3 Canada – Ontario meent dat de politie private beveiliging ziet als een kleine broer die regelmatig hulp nodig heeft. Beveiligingsbedrijven zijn op hun beurt trots dat ze mogen samenwerken met de politie en via jointfrequenties informatie uitwisselen.

Sommige respondenten constateren dat er vanwege privacywetgeving grenzen zijn aan informatie-uitwisseling. Private beveiligers worden door de politie niet altijd vertrouwd. Er bestaat dan ook terughoudendheid bij de politie.[246] Één van de respondenten plaatst kanttekeningen bij samenwerking, ook als het gaat om *by-law officers*. Binnen elke organisatie krijgen eigen belangen en werkzaamheden voorrang:

> *"Voor partnerships heb je wederzijds begrip nodig en gemeenschappelijke doeleinden."* [247]

6.8 Bescherming van burgers tegen misbruik / oneigenlijk gebruik bevoegdheden

De publieke politie kan op verschillende manieren verantwoordelijk worden gehouden. In Ontario bestaat een Special Investigations Unit die toezicht houdt op de politie. Daar is in 2009 het Office of the Independent Police Review Director aan toegevoegd die zich bezig houdt met klachten van burgers. Niettemin plaatst de ombudsman van Ontario veel vraagtekens bij het huidige functioneren van het toezicht op de politie (Scott, 2012).

De bescherming van burgers tegen beveiligers is in Canada nog altijd een hot issue. Er is een grote leemte als het gaat om regulering van toezichthoudend werk door *security guards*. Het optreden van private beveiligers vertoont immers steeds meer gelijkenissen met het optreden van de publieke politie. Zoals besproken, recentelijk is de provinciale wetgeving ten aanzien van onder andere vergunningen aanzienlijk bijgesteld. Binnen dezelfde wet kunnen burgers bij de provincie voortaan klachten indienen over *private guards*. Maar de provinciale overheid kan vanwege onderbezetting weinig werk maken van die klachten. De feitelijke mogelijkheden voor de overheid in Ontario om bedrijven te onderzoeken is minimaal. Eén van de respondenten:

> *"Ze hebben grote bevoegdheden, ze kunnen binnenvallen en de boeken opeisen, etc. Maar het gebeurt bijna nooit."*[248]

Burgers kunnen nog altijd een rechtsgeding starten in het geval van oneigenlijk of onwettig optreden van private beveiligers.

De Law Commission (2006: 74) concludeert dat de tijd rijp is voor serieuze regelgeving rondom het optreden van private beveiligers, zowel in strafrechtelijke als civielrechtelijke zaken, vooral als het gaat om aanhouding en detentie. Het probleem is dat private beveiligers en gewone burgers binnen de wet tot eenzelfde categorie behoren, ongeacht het politiële werk van de eerste groep. Mede daardoor blijven rechters zich uitspreken tegen specifieke verplichtingen voor beveiligers. Overigens, in Québec wordt deze beroepsgroep geacht de rechten van de Québec Charter of Human Rights and Freedoms te respecteren (ibid., 2006: 75).

6.9 Discussie

Het voorgaande illustreert dat functies van de politie en de beveiligingsindustrie in Canada steeds meer in elkaar zijn overgelopen. In feite treden *security officers* op als politieagenten in de publieke ruimte en bepaald niet als bewakers van eigendom. De beveiligers van Intelligarde gaan over tot ondervragen, aanhouden en fouilleren van verdachten. Zij vormen een onderdeel van de publieke misdaadbestrijding. *Security officers* en publieke politiebeambten komen ook op dezelfde manier in contact met het publiek. Van *guards* wordt echter doorgaans niet verwacht om met publiek om te gaan; zij beperken zich tot observeren en rapporteren aan hun opdrachtgever.

[246] Interviews respondenten 1 en 5 Canada – Ontario.
[247] Interview respondent 2 Canada – Ontario.
[248] Interview respondent 3 Canada – Ontario.

Zowel publieke als private instanties handhaven regels en houden burgers aan. Los van de vraag of security personeel wel altijd *intervention capable* is, roept dat veel vragen op ten aanzien van democratische verantwoordelijkheid. Burbridge (2005) zet dat op scherp in zijn studie over de *governance gap*: het is onacceptabel dat de publieke politie zich moet verantwoorden voor democratische lichamen, terwijl *security officers* hetzelfde werk verrichten en niet onderhevig zijn aan die verantwoording. Eén van de respondenten zegt in dit verband:

> *"Het grootste probleem is dat we een snel groeiende middengroep van security officers hebben, zonder enige regulering. We hebben nagelaten een tweede laag van publieke beambten te introduceren."* [249]

Burbridge meent dat er toegewerkt moet worden naar een model dat zowel private als publieke politie omvat. Dus geen aparte *private policing governance* structuur. Veel rechtsgeleerden en criminologen onderschrijven dat (onder andere Cukier e.a., 2003; Rigakos en Greener, 1999; Law Commission, 2006). De Charter of Rights and Freedoms beschermt alleen tegen overheidshandelen. Rechters herkennen niet de nieuwe situatie dat *security officers* politiewerk verrichten en houden vast aan een beperkter niveau van grondwettelijke bescherming tegen beveiligers.[250] Ook de respondenten met wie in Canada is gesproken onderschrijven de wenselijkheid van geïntegreerde wetgeving.

> *"Ik denk dat we één organiserend lichaam nodig hebben die alle soorten politie regelt, publiek, privaat en hybride. De plurale benadering is voor mij geen probleem, zolang de partijen maar verantwoording verschuldigd zijn aan één Police Authority die jurisdictie over hen heeft."* [251]

Een andere respondent ten slotte:

> *"We moeten af van de mentaliteit dat private policing een private zaak is. Security personeel heeft te maken met heel veel individuen en democratisch toezicht hierop is naar mijn idee essentieel, als een eerste stap. Aanhouden is ook een publieke zaak, want je doet het in de naam van de staat."* [252]

Een gerelateerd discussiepunt is de verzakelijking van het politiewerk. De Law Commission (2006: 37) geeft aan dat *policing* meer en meer als een te verhandelen waar fungeert. Volgens Rigakos en Leung (2006) leidt de inwisselbaarheid van onder andere *private security* en *paid duty policing* in de publieke ruimte tot een sfeer van verhevigde competitie en verzakelijking. Die concurrentie is ook zichtbaar tussen publieke korpsen wanneer zij met gemeenten contracten proberen af te sluiten en tussen *private security* bedrijven en de publieke politie. Lokale *police services boards* gaan ook over tot contracteren van private bedrijven om bijkomende politietaken uit te voeren, zoals handhaving van gemeentelijke *by-laws* (Rigakos en Leung, 2006: 136).

6.10 Slot

In de Canadese context is het in toenemende mate moeilijk een scheidslijn te trekken tussen private en publieke verantwoordelijkheden. Het is niet zo dat de private politie domweg het gat opvult dat door de publieke politie is achtergelaten. Noch kan worden beweerd dat private en publieke instellingen zich steeds vijandig tot elkaar verhouden. In veel gevallen is er sprake van overlap, complementaire werkzaamheden en wederzijdse ondersteuning (Law Commission, 2006). Er is dus een grote hoeveelheid organisaties en beroepsgroepen verantwoordelijk voor toezichthoudend werk in de publieke ruimte. Soms worden beveiligers door de publieke politie gecontracteerd en soms handelen private beveiligers klachten af die voorheen het exclusieve domein waren van de publieke politie. Soms huren bedrijven publieke politiebeambten in om toezicht te houden in grote *shopping malls*.

---

[249] Interview respondent 5 Canada – Ontario.

[250] Voor jurisprudentie rondom aanhoudingen van burgers door *private security guards* zie Rigakos & Greener, 1999.

[251] Interview respondent 3 Canada – Ontario.

[252] Interview respondent 4 Canada – Ontario.

Politieorganisaties kunnen op een continuüm worden geplaatst met aan de het ene uiteinde de publieke korpsen waarop democratische lichamen controle houden, en op het andere uiteinde de beveiligingsbedrijven die private ruimten als winkels en industrieterreinen bewaken. Daar tussen in opereren vele organisaties waarvan de status in termen van publiek en privaat dubbelzinnig is. In geval van surveillance in BIA's bijvoorbeeld kunnen overheidsbelangen en private belangen moeilijk ontward worden. Bij gevolg kunnen aan private en publieke toezichthouders ook moeilijk aparte vormen van verantwoordelijkheid worden toegeschreven. Het is de functie die deze organisaties uitoefenen, niet eigendom, wettelijke status of budgettering, die bepaalt of de verrichte activiteiten tot publieke dan wel private veiligheid kunnen worden gerekend.

Wordt strikt gekeken naar *policing* in het 'middengebied' van handhaving van overlast en lichte misdrijven dan kan worden geconstateerd dat beveiligingsbedrijven dat domein grotendeels hebben bezet. Het aantal *special constables* en *by-law officers* dat op straat surveilleert, is vermoedelijk behoorlijk klein, alhoewel dat aantal toeneemt omdat zij goedkoper zijn dan de reguliere politiebeambten. Tegelijk worden veel *security officers* toegelaten tot deze *parapolice* beroepsgroepen.

Hoofdstuk 7 Slot

7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is een beschrijving gegeven van *plural policing* in een vijftal landen: naast Nederland gaat het daarbij om Engeland & Wales, Oostenrijk, België en Canada (in het bijzonder de provincie Ontario). Het beeld dat hier ontstaat, is buitengewoon complex en divers. Per onderzocht land verschilt onder meer welke nieuwe toezichthouders en handhavers er in de (semi)publieke ruimte zijn, welke taken en bevoegdheden zij hebben, hoe hun relatie is met de politie, in hoeverre en op welke wijze hun werk een wettelijke basis kent en binnen welke juridische context zij moeten opereren. Ook verschilt de verhouding op dit terrein tussen publieke en private uitvoerders en opdrachtgevers, welke specifieke achtergronden tot hun opkomst hebben bijgedragen, en in hoeverre een landelijk beleid rond deze thematiek is ontwikkeld. Ook lopen de landen uiteen in de concrete knelpunten die zich voordoen en in hoeverre de aanwezigheid en het functioneren van deze toezichthouders en/of handhavers een politiek en maatschappelijk debat oproept (en over welke thema's dat dan gaat). Ook op talloze meer ondergeschikte onderwerpen loopt de situatie in de landen uiteen, zoals met betrekking tot de uitrusting, uniformering, opleidingseisen, organisatorische inbedding of de vervoers- en communicatiemiddelen waarover de nieuwe toezichthouders en handhavers beschikken.

Het beeld dat hiermee ontstaat, is niet alleen complex omdat de verschillen tussen de landen buitengewoon groot zijn. Ook binnen de onderzochte landen doet zich een aanzienlijke diversiteit voor. In veel van de landen is sprake van meerdere categorieën van nieuwe toezichthouders en/of handhavers, waarbij zich per categorie belangrijke verschillen voordoen in elk van de hiervoor genoemde elementen. Zo kan het beeld sterk verschillen al naar gelang het gaat om toezichthouders/handhavers met een publieke of met een private achtergrond. De diversiteit en complexiteit is per land ook groot omdat de opkomst en het functioneren van deze nieuwe toezichthouders/handhavers in belangrijke mate een lokaal verschijnsel is. Al is in sommige van de beschreven landen sprake van een (zekere) regulering op dit terrein door de centrale overheid, toch blijven er meestal grote verschillen bestaan tussen het beleid en de regelgeving op landelijk niveau en de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven op plaatselijk niveau. Het gevolg daarvan is dat deze nieuwe vormen van toezicht en handhaving in de praktijk per locatie (stad of gemeente) sterk uiteen blijken te lopen.

Zoals in het inleidende hoofdstuk al werd aangegeven, is vergelijking tussen de landen vaak ook moeilijk, omdat naast verschillen in regelgeving en organisatievorm ook meer ongeschreven en informele contextuele elementen een rol kunnen spelen. Het gaat daarbij onder meer om impliciete betekenissen die aan verschijnselen als toezicht of handhaving in de publieke ruimte worden toegekend, om de min of meer vanzelfsprekende tradities rond relevante onderwerpen, politieke of emotionele gevoeligheden of soms min of meer verborgen belangen. Het is dan ook de vraag in hoeverre vergelijking van deze verschijnselen wel zinvol is als dat zou betekenen dat de verschillen in culturele, symbolische en emotionele context buiten beschouwing worden gelaten (vgl. Nelken, 2002).

In dit hoofdstuk wordt geprobeerd ondanks deze beperkingen en belemmeringen toch enkele vergelijkingen uit te voeren over de onderzochte landen heen. Dit hoofdstuk concentreert zich daarbij noodzakelijkerwijs op enige hoofdthema's.

De opzet van dit hoofdstuk is daarbij als volgt. In eerste instantie richt de aandacht zich op de vraag in hoeverre in de onderzochte landen, ondanks de grote diversiteit en contextuele gebondenheid, toch sprake is van min of meer gemeenschappelijke patronen. Waaruit bestaan deze dan en welke factoren hebben daaraan bijgedragen (7.2)? Vervolgens wordt nagegaan wat de belangrijkste verschillen zijn in *plural policing* in de onderzochte landen (7.3). Mede op basis van de geschetste overeenkomsten en verschillen worden vervolgens zes typen van nieuwe toezichthouders en handhavers geschetst. De typen verschillen onderling naar de mate waarin sprake is van een scheiding tussen opdrachtgever en uitvoering en naar het publieke of private karakter van beide

functies. Op grond van die typologie worden de bestudeerde landen met elkaar vergeleken (7.4). Daarna worden de opkomst en het functioneren van de nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte geplaatst tegen de achtergrond van veiligheidszorg als publiek goed Daartoe worden vier modellen gepresenteerd en worden enkele kernvragen geformuleerd die van belang zijn met het oog op de toekomst (7.5).

7.2 Overeenkomsten

Dat in alle onderzochte landen sprake is van *plural policing* is niet zo verwonderlijk: immers, onder andere hierop werden deze landen voor dit onderzoek geselecteerd. Twee andere constateringen zijn echter wel opmerkelijk. Ten eerste, in al deze landen blijken naast de politie nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte op te komen ondanks de grote verschillen tussen de landen. Te denken valt hierbij onder meer aan verschillen in politiebestel, overheidsbeleid, juridische randvoorwaarden, politieke, historische en culturele constellatie, maatschappelijke positie en aanzien van overheid en politie, en de verhoudingen tussen lokale en centrale overheden. Ten tweede is het opmerkelijk dat ondanks deze grote verschillen zich tussen deze landen belangrijke overeenkomsten voordoen in de processen die hebben geleid tot de opkomst van dit pluriform toezichts- en handhavingscomplex.
De analyse van dit overeenkomstig proces beperkt zich hier noodzakelijkerwijs tot de grote lijn. In elk van deze landen is een proces zichtbaar dat uit vier elementen bestaat.

Ten eerste, dit proces komt op gang omdat de (reguliere) politie niet (meer) of onvoldoende tegemoet komt aan de verwachting dat zij zichtbaar aanwezig is op straat, daar toezicht houdt en handhavend optreedt ten aanzien van wat wel wordt omschreven als de 'kleine norm' in de publieke ruimte. Het gaat daarbij onder meer om verschijnselen als wanorde, overlast, vervelend gedrag, vervuiling van de openbare ruimte en kleine criminaliteit. De specifieke redenen waarom de politie hier niet meer aan toekomt, verschillen enigszins per land. In veel gevallen is sprake van een complex van factoren en overwegingen, zoals een terugtrekken door de politie (van het lokale niveau of het werk op straat) en een gebrek aan capaciteit van de politie om voldoende aandacht te besteden aan deze veel voorkomende 'kleine' problemen en ergernissen. Ook van belang zijn soms kostenoverwegingen (politiemensen zouden te duur zijn in vergelijking met toezichthouders of handhavers) en de opvatting dat de politie zich moet concentreren op haar kerntaken ('core business') of haar energie moet geven aan belangrijker taken (als *crime fighting* of georganiseerde misdaad). In minstens drie van de vijf onderzochte landen spelen hier ook politiehervormingen over de afgelopen decennia (leidend tot schaalvergroting en centralisatie) een rol. Ook een sterker wordend bedrijfsmatig denken draagt hieraan bij. Dit leidt bij de politie tot meer nadruk op kostenbeheersing en de noodzaak van efficiëntie (Terpstra en Trommel, 2006).[253]

Het tweede element in dit proces is dat de negatieve gevolgen van deze ontwikkeling vooral op lokaal niveau worden ervaren. Burgers (waaronder winkeliers en ondernemers) en lokale bestuurders ervaren dat er een gat valt in het (geüniformeerde) toezicht op straat. Daardoor zouden onveiligheidsgevoelens onder burgers toenemen en het vertrouwen in de overheid (waaronder de politie) verzwakken. Omdat de problemen vooral op lokaal niveau naar voren komen en worden ervaren, wordt vooral op dat niveau naar oplossingen gezocht voor de ontstane lacunes.

Ten derde, op lokaal niveau worden vervolgens oplossingen gerealiseerd die buiten het normale politiewerk liggen of (in de meeste gevallen) zelfs buiten de reguliere politieorganisatie. Het gaat niet om versterking of uitbreiding van de 'gewone' politie, maar om de opkomst van andere en nieuwe geüniformeerde beroepsgroepen zoals stadswachten, boa's, *police community support*

[253] In België lijkt dit proces overigens niet zozeer te zijn ingegeven door het terugtrekken van de politie, maar door het min of meer vergelijkbare verschijnsel dat justitie haar taken op dit terrein (deels) zou laten liggen.

officers, *wardens*, *Ordnungswachen*, *Stadtwache*, private *City Guards*, gemeenschapswachten, vaststellers, *special officers*, *by-law officers*, *parapolice* of private beveiligers die op straat of in het winkelcentrum toezicht houden en zo proberen het gevoel van veiligheid, orde en bescherming in stand te houden of te versterken. Soms ook horen bewaking van de orde en handhaving van de geldende regels tot hun taken. Activiteiten die in een nog niet zo ver verleden werden beschouwd als regulier politiewerk of zelfs als de universele kernfunctie van de politie golden, worden daarmee (minstens deels) verplaatst naar de marge van de politieorganisatie of komen (in de meeste onderzochte landen zelfs) voor een groot deel buiten de politieorganisatie terecht. De begrippen *police* en *policing* verliezen daarmee hun traditionele directe koppeling (Loader, 2000; Crawford, 2003).

Het vierde element in dit in al deze landen optredende proces is dat op deze wijze een pluriform *policing* complex ontstaat en wel in een dubbele betekenis. Niet alleen ontstaan er nieuwe publieke en private vormen van toezicht en handhaving in de publieke ruimte naast de reguliere politie. De gedachte van één (type) organisatie die namens de overheid het monopolie heeft op politiewerk (*policing)* wordt stap voor stap losgelaten voor een meer pluriforme situatie waarin toezichthoudende en handhavende taken in de publieke ruimte verspreid raken over een veelheid van partijen. Pluriformiteit ontstaat daarnaast omdat in de onderzochte landen een grote diversiteit ontstaat in de wijze waarop die nieuwe vormen van toezicht en handhaving plaatselijk worden opgezet, georganiseerd, ingevuld en uitgevoerd. Het resultaat is een grote mate van complexiteit en diversiteit, soms ook van onoverzichtelijkheid en fragmentatie.

De vraag die zich naar aanleiding van het voorgaande opdringt, is hoe het mogelijk is dat in zulke uiteenlopende omstandigheden in deze landen zich toch een op hoofdlijnen vergelijkbare ontwikkeling heeft voorgedaan. Vier hypothesen lijken in dit verband relevant.
Ten eerste zou kunnen worden verondersteld dat deze overeenkomstige pluralisering van *policing* het gevolg is van een overeenkomstig politiebeleid door centrale overheden. Deze verklaring is echter slechts van beperkt belang. In de meeste gevallen is de centrale overheid op dit punt eerder reactief en volgend geweest. Voor zover hier sprake was van een beleid door de centrale overheid was de invloed daarvan vaak slechts indirect. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de (deels onvoorziene) gevolgen van een beleid gericht op schaalvergroting van de politieorganisatie zoals die in meerdere landen over de afgelopen twee decennia een rol heeft gespeeld, aan de groeiende nadruk op bedrijfsmatige overwegingen of aan het beleid gericht op aanvullende werkgelegenheid van langdurig werklozen (met name in Nederland en België). Aan het huidige pluriforme patroon van toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte ligt in de meeste gevallen echter geen vooraf opgesteld beleidsplan van de centrale overheden ten grondslag[254] of dat beleid komt pas over langere tijd stap voor stap tot stand.[255]

Een tweede hypothese zou kunnen zijn dat de overeenkomsten in ontwikkeling rond de nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte gevolg zijn van een zogenaamde *policy transfer* (Newburn & Sparks, 2004). Het gaat daarbij om een proces waarbij internationaal convergentie optreedt doordat landen beleidsconcepten, denkbeelden, modellen, interventies of strategieën van elkaar overnemen, bijvoorbeeld door imitatie, doelbewust leren of uitwisseling van informatie en ervaringen. Tot op zekere hoogte speelt deze *policy transfer* hier vermoedelijk een rol. Zo zijn zowel Engeland & Wales als België, bij respectievelijk de invoering van de *wardens* en *police community support officers* en de gemeenschapswachten, beïnvloed door het voorbeeld van de Nederlandse stadswachten van begin jaren negentig. Vervolgens lijkt internationaal weer veel

[254] Wellicht dat Engeland & Wales hier een uitzondering zijn. De PCSO's zijn deels wel ingevoerd op basis van beleid van de Engelse centrale overheid.
[255] Zoals bijvoorbeeld in België het geval was met de GAS-wet en de wetgeving rond de gemeenschapswachten.

belangstelling te ontstaan voor de Engelse ervaringen met *police community support officers*, onder meer in relatie tot het zogenaamde *reassurance policing* (Easton et al., 2008).

Ten derde zou kunnen worden verondersteld dat het overeenkomstig beleid gevolg is van een optredende crisis. Uit onderzoek naar veranderingen en hervormingen van politiebeleid en –bestel blijkt dat deze veelal vooral een antwoord zijn op opgetreden crisissituaties (zoals rampen, schandalen of politieke incidenten), die leiden tot een acute behoefte om ingrijpende maatregelen te nemen (vgl. Savage, 2007). Ook deze hypothese lijkt in dit geval slechts beperkt van toepassing, en dan nog vooral op lokaal niveau. De opkomst van de nieuwe toezichthouders en handhavers is eerder een geleidelijk proces, waarbij stap voor stap beleid, organisatie en uitvoering vorm hebben gekregen.[256]

Tot slot, de vierde hypothese veronderstelt dat de overeenkomstige opkomst van nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte in de verschillende landen vooral een gevolg is van parallelle maatschappelijke omstandigheden. Deze wegen zo zwaar dat zij tot vergelijkbare antwoorden en strategieën leiden, ook al verschillen de specifieke context, waarbinnen dat gebeurt en de concrete '*drivers*' (Savage, 2007) per land aanzienlijk.

Deze laatste hypothese lijkt het meest adequaat. In dat proces hebben vele partijen naast de centrale overheid een rol gespeeld, zowel in de publieke als private sector. De antwoorden op deze gemeenschappelijke maatschappelijke situatie werden in de regel vooral op lokaal niveau ontwikkeld, waarbij de centrale overheid vaak een meer volgende rol speelde en meestal indirect van betekenis was. Elementen van *policy transfer* en van (vooral bestuurlijke) crisis hebben op onderdelen het proces beïnvloed en bevorderd.
Welke maatschappelijke factoren waren hier van invloed? Opnieuw zijn hier sterke overeenkomsten, ondanks de grote verschillen tussen de landen. Omdat deze factoren al in Hoofdstuk 1 werden genoemd, wordt hier volstaan met een korte schets. Vanaf begin jaren negentig komen in alle onderzochte landen onveiligheid en criminaliteit sterk op als erkende sociale problemen. Veiligheid komt in al deze landen hoog op de politieke agenda te staan, ook als de objectieve onveiligheid relatief gezien geen groot probleem is (zoals in Oostenrijk). Veiligheid behoudt in de meeste landen zijn grote urgentie en politieke prioriteit, ook als de objectieve veiligheid (sterk) verbetert (zoals in Engeland & Wales en Nederland gebeurt sinds het begin van de 21^{e} eeuw) (Millie & Herrington, 2005; Terpstra, 2010a) of als andere problemen onder invloed van de economische crisis na 2008 aan urgentie winnen. Als antwoord hierop wordt sterk belang gehecht aan versterking van toezicht en handhaving. Dit hangt ook samen met veranderingen in de stedelijke economie en ruimte, een verlies van informele sociale controle, de opkomst van grootschalige evenementen en de behoefte tot regulering van gedrag in uitgaansgebieden. In eerste instantie wordt voor de versterking van toezicht en handhaving naar de politie gekeken. Deze blijkt echter in toenemende mate niet aan deze maatschappelijke en bestuurlijke behoefte te voldoen. Aangezien het probleem vooral op lokaal niveau wordt gevoeld, worden daar vervolgens oplossingen gezocht. Dat past bij ontwikkelingen op lokaal niveau die in meerdere landen in deze periode zichtbaar worden, zoals het ontstaan van een lokaal veiligheidsbeleid en een zich wijzigende verantwoordelijkheidsverdeling in de veiligheidszorg. De onderlinge verhouding tussen deze elementen verschilt enigszins per land, onder meer afhankelijk van de mate waarin de lokale overheid zich profileert als de drager van de lokale veiligheidszorg, en van de ontwikkeling en maatschappelijke acceptatie (vgl. White, 2010) van de private veiligheidssector.
Tot slot wordt deze ontwikkeling mede beïnvloed door een 'gelegenheidsfactor'. Daarmee ontstaan middelen (financieel of personeel) om nieuwe toezichthouders en handhavers lokaal in de publieke ruimte in te zetten. In België en Nederland gaat het vanaf begin jaren negentig om een aanvullend

[256] Een mogelijke uitzondering is Canada geweest, waar blijkens interviews de gebeurtenissen van 9/11 een sterke stimulans betekenden voor de inzet van private beveiliging in de (semi)publieke ruimte.

werkgelegenheidsbeleid waardoor uitkeringsontvangers en (langdurig) werklozen kunnen worden ingezet voor deze publieke toezichtstaken. In alle onderzochte landen spelen hier de groei en ontwikkeling van de private veiligheidssector een rol. Deze bedrijven doen pogingen zich aan te bieden als degenen die in staat zijn te voldoen aan de gerezen behoefte tot meer toezicht en handhaving. In Canada ontstaat de gelegenheid omdat daar de politie de ruimte en acceptatie krijgt zich deels te laten inhuren door andere partijen voor toezicht en handhavende werkzaamheden. In Engeland & Wales is verdere groei van het aantal *police community support officers* bevorderd doordat de centrale overheid financiële middelen beschikbaar stelde voor *neighbourhood policing.* In Nederland en België leverden nieuwe wettelijke instrumenten als bestuurlijke boete/strafbeschikking en GAS-sancties onder het mom van 'gewapend bestuur' de gelegenheid voor lokale overheden om de stap te zetten van alleen maar toezicht naar ook buiten-politionele handhaving (Devroe, 2012).

7.3 Verschillen

In de opkomst van de nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte, de wijze waarop zij zijn georganiseerd en gepositioneerd en de manier waarop zij functioneren, doen zich tussen de onderzochte landen niet alleen overeenkomsten, maar ook belangrijke verschillen voor. Deze verschillen zijn op talloze elementen te constateren. Gelet op deze complexiteit beperkt de hier volgende analyse zich voor de overzichtelijkheid tot vijf van de belangrijkste verschilpunten.

Privatisering in het nieuwe toezicht

Tussen de onderzochte landen bestaan verschillen in de mate waarin het nieuwe toezicht en de handhaving zijn geprivatiseerd. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in twee dimensies, namelijk de privatisering van de uitvoering en die van de opdrachtverlening (Bayley en Shearing, 2001; Terpstra, 2010a).

Met betrekking tot de privatisering van de uitvoering neemt België een afwijkende positie in. In tegenstelling tot de andere vier landen is hier in het geheel geen sprake van privaat toezicht en handhaving in de publieke ruimte. In België lijkt een brede consensus te bestaan dat deze vormen van toezicht en handhaving in publieke handen moeten blijven (ook al probeert ook daar de private veiligheidszorg deze markt van toezicht en handhaving te betreden).

In Canada gaat van alle onderzochte landen de privatisering van toezicht en handhaving in de publieke ruimte het verst. Hier is niet alleen een omvangrijke private veiligheidssector in de publieke en semipublieke ruimte werkzaam, maar is ook sprake van privatisering van publiek politiewerk door middel van uitbestedingscontracten. Hier verliest het traditionele onderscheid tussen publieke en private veiligheidszorg veel van zijn scherpte. De begrippen publiek en privaat lijken hier in elkaar te vervloeien en mogelijk in deze context zelfs enigszins betekenisloos te worden.

De drie andere landen liggen tussen deze beide uitersten in en kennen elk (overigens uiteenlopende) combinaties van publiek en privaat. In Engeland & Wales, Nederland en Oostenrijk verrichten particuliere beveiligingsbedrijven toezicht en handhaving in semipublieke ruimten, zoals bij grote winkelcentra. In Engeland & Wales gebeurt dit ook, net zoals in Canada, in *business improvement districts.* In Nederland en Oostenrijk zijn er particuliere beveiligers die in opdracht van gemeenten toezicht (en in Nederland ook handhavingstaken) uitvoeren in de publieke ruimte, vooral in de centra van steden, soms juist ook in kleinere gemeenten.

Ook in de mate waarin het opdrachtgeverschap is geprivatiseerd doen zich verschillen voor. Opnieuw, in België worden toezicht en handhaving in de publieke ruimte niet uitgevoerd in opdracht van private partijen. Canada staat daar tegenover en gaat daarin opnieuw het verst: hier kunnen werknemers van de publieke politie werkzaamheden verrichten in opdracht van private partijen. In de andere drie landen voeren private beveiligers toezicht uit in de semipublieke ruimte in opdracht van private partijen als winkeliersorganisaties. In Nederland en Engeland & Wales wordt op relatief beperkte schaal ook privaat toezicht in de publieke ruimte (als dure woonwijken) uitgevoerd in opdracht van private opdrachtgevers. Dit gebeurt in de vorm van zogenaamde *residential patrol,* in

combinatie met objectbeveiliging (van dure woonhuizen), waar ook alarmopvolging en andere vormen van dienstverlening deel van kunnen uitmaken.

Formeel kader
Ten tweede verschillen de onderzochte landen naar de mate waarin het werk van de nieuwe toezichthouders en handhavers berust op een specifiek en duidelijk formeel (wettelijk) kader of kaders. In België is het duidelijkst sprake van een dergelijk raamwerk. Hier werken de gemeenschapswachten binnen het kader van de Wet op de Gemeenschapswachten. In geval dat zij ook een vaststellingsbevoegdheid hebben, vormt de GAS-wet het wettelijk kader daarvan.
Oostenrijk en Canada bevinden zich op het andere uiterste. Weliswaar berust in Oostenrijk de plicht tot handhaving van lokale verordeningen bij de gemeente, maar daaraan kunnen geen bijzondere bevoegdheden worden ontleend voor lokale handhavers.[257]
Een tussenpositie nemen Engeland & Wales en Nederland hierbij in. In Engeland & Wales maken de *police community support officers* deel uit van de politieorganisatie. Daaraan ontlenen zij ook het kader op basis waarvan zij hun werk doen. In Nederland ontbreekt een specifieke wettelijk basis voor lokale toezichthouders als gemeentelijke stadswachten. De taken en bevoegdheden van Boa's is in Nederland geregeld in de genoemde BOA-circulaire. Voor zover zij een bijdrage kunnen leveren aan sanctionering, ligt de basis daarvan in de Wet op de bestuurlijke boete overlast en vooral in de bestuurlijke strafbeschikking overlast.
Overigens, de aanwezigheid van een specifiek wettelijk kader, zegt nog niet zo veel over de mate waarin de lokale praktijk eenvormig en/of in overeenstemming met dat landelijk kader of beleid plaatsvindt. Zo kent België, met zijn wetgeving op het gebied van gemeentelijke administratieve sancties en gemeenschapswachten, grote verschillen in uitvoeringspraktijk tussen het Nederlandstalige en Franstalige deel van het land.

Scheiding of integratie met politie
Ten derde verschillen de onderzochte landen naar de mate waarin er een scheiding is tussen enerzijds de nieuwe toezichthouders en handhavers, en anderzijds de politie. De uitersten vormen hier Oostenrijk en Engeland & Wales.
In Oostenrijk bestaat een vrij strikte scheiding tussen het werk en de verantwoordelijkheden van de politie en die van de gemeente (waaronder de *Ordnungsdiensten*, *Stadtwachen* en private toezichthouders in de publieke ruimte vallen). Dit is deels een uitvloeisel van de wetgeving in dit land. Deels is dit een los daarvan bestaande uitvoeringspraktijk waarin politie en gemeentelijke en private toezichthouders/handhavers tamelijk geïsoleerd van elkaar opereren.
Aan de andere kant is er de situatie in Engeland & Wales. Hier is een grote mate van integratie van de nieuwe toezichthouders binnen de politie doordat de *police community support officers* deel uitmaken van de reguliere politieorganisatie. Bovendien zijn er verplichte partnerships en *neighbourhood teams* waarbinnen politie en nieuwe toezichthouders/handhavers samenwerken.
De drie andere landen nemen hierbij op verschillende manieren een tussenpositie in, gelet op zowel de formele kant, als de praktijk. De situatie in Canada is op dit punt het meest tegenstrijdig. Hier is deels sprake van een nauwe relatie tussen de nieuwe toezichthouders/handhavers, simpelweg omdat deze voor een deel worden ingehuurd bij de politie. Voor de rest echter kent Canada juist een vrij grote afstand tussen politie en nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte. Deze laatste zijn immers vooral afkomstig uit de private sector. Een publieke 'tussenvariant' van gemeentelijke toezichthouders en/of handhavers is in dit land niet sterk ontwikkeld (*special constables; by-law officers*).
In België is sprake van een taakverdeling tussen gemeentelijke gemeenschapswachten-vaststellers en politie op grond van het feit dat er verschillende GAS-procedures (op basis van verschillende typen 'inbreuken') zijn voor elk van deze partijen. Er is daarnaast een verplichting tot samenwerking

[257] Zie eerder Hoofdstuk 4 Oostenrijk voor de uitzonderingen in Stiermarken en Oberösterreich.

tussen politie en vaststellers. In de praktijk loopt het op lokaal niveau sterk uiteen of en hoe dit gebeurt.
In Nederland blijft de politie bevoegd met betrekking tot de taken, bevoegdheden en werkdomein van de nieuwe toezichthouders/handhavers. Bovendien is bepaald dat de operationele regie over de boa's werkzaam in het publieke domein bij de politie ligt. In de praktijk functioneert deze regie vaak slechts in beperkte zin en is de afstand tussen politie en boa's vaak groot.

Bevoegdheden
Ook in de bevoegdheden van de nieuwe toezichthouders en handhavers bestaan opmerkelijke verschillen. Het gaat hier echter niet alleen om verschillen tussen de landen. Ook binnen de afzonderlijke landen lopen de bevoegdheden soms sterk uiteen tussen de verschillende categorieën nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte. Soms ontbreken sanctionerende bevoegdheden geheel, in andere gevallen zijn deze voor specifieke inbreuken aanwezig.
Met uitzondering van Stiermarken (Graz) en de handhaving van het bedelverbod in Oberösterreich (Linz) beschikken de nieuwe toezichthouders en handhavers in Oostenrijk niet over bevoegdheden die verder gaan dan die van het *Jedermannsrecht*. Vergelijkbaar is de situatie voor *wardens* in Engeland & Wales, toezichthouders als stadswachten in Nederland en gemeenschapswachten in België.
In de meeste landen beschikken ook private beveiligers die in de publieke ruimte werkzaam zijn niet over bijzondere bevoegdheden. Uitzonderingen zijn hier de private boa's in Nederland; in Canada kunnen private beveiligers worden aangesteld als *special constable* of *by-law enforcement officer*; in Engeland kunnen private beveiligers een *accreditation scheme* doorlopen waardoor zij onder andere de bevoegdheid verkrijgen bekeuringen uit te schrijven. Dit ligt anders voor private beveiligers die in de semipublieke (= private, maar als publiek ervaren) ruimte werken. Zij kunnen op basis van bijvoorbeeld *Hausmannsrecht* of *trespassing law* personen de toegang ontzeggen of verwijderen (ook al wordt het grondgebied door burgers ervaren als voor iedereen vrij toegankelijk).
Over sanctionerende bevoegdheden (soms in indirecte zin)[258] beschikken onder meer boa's werkzaam in Domein 1 in Nederland. Dit geldt ook voor gemeenschapswachten-vaststellers in België, *police community support officers* in Engeland & Wales, en *special constables* en *by-law officers* in Canada.
Ook de mate waarin de nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte bij hun werk de beschikking hebben over geweldsmiddelen en/of -bevoegdheden, loopt sterk uiteen, ook binnen de afzonderlijke landen. Soms is er doelbewust voor gekozen de nieuwe toezichthouders of handhavers geen geweldsmiddelen en bevoegdheden te geven, omdat het werk zich anders te veel zou ontwikkelen in de richting van de politie. Dit geldt onder meer voor de *Ordnungsdienst* in Linz (Oostenrijk), de gemeenschapswachten(-vaststellers) in België en de *wardens* in Engeland & Wales. Daarentegen kunnen (publieke) boa's in Nederland de beschikking hebben over handboeien, wapenstok en *pepperspray*. In Oostenrijk en sommige provincies in Canada kunnen particuliere beveiligers die als toezichthouder of handhaver werkzaam zijn in de publiek ruimte eveneens over vuurwapens (als een pistool) beschikken.

Kwaliteitseisen
Ook in de mate waarin kwaliteitseisen worden gesteld aan de nieuwe toezichthouders en handhavers loopt uiteen. In Oostenrijk is hier nauwelijks sprake van. De inrichting van de *Ordnungsdienst* wordt als de eigen verantwoordelijkheid gezien van de lokale overheid. In Canada ontbreekt adequate regelgeving ten aanzien van *special constables* en by-law officers. Alleen de provincie Alberta beschikt over een duidelijk kader.
Anderzijds zijn er landen met relatief uitgebreide eisen waaraan de publieke toezichthouders en handhavers moeten voldoen. Engeland & Wales, België en Nederland zijn daarvan voorbeelden.

[258] Indirect in die zin dat de handhaver op straat wel de vaststelling van de overtreding doet en een aankondiging van een sanctie kan geven, maar (formeel) niet zelf bevoegd daarover te beslissen.

Opvallend is dat aan de kwaliteit (opleiding en selectiecriteria) voor de private beveiligers die in de publieke ruimte werken doorgaans lagere eisen worden gesteld. In Oostenrijk ontbreekt een specifieke wet op de private veiligheidszorg. In Canada is deze pas sinds 2009 werkzaam, maar de invloed ervan wordt als beperkt beschouwd. Ook in Engeland & Wales heeft het tot 2001 geduurd voordat daar een wet op de regulering van de private veiligheidszorg van kracht werd (White, 2010).

Op elk van de vijf hier genoemde thema's treden tussen de onderzochte landen grote verschillen op. Nagegaan is of de verschillen op deze punten met elkaar samenhangen en zo een patroon vormen. Dit blijkt echter niet het geval. De complexiteit en diversiteit zijn ook in dit opzicht groot. Bovendien, zoals al eerder werd aangegeven, zijn de verschillen binnen de afzonderlijke landen vaak zo groot, dat ook om die reden het niet mogelijk is een dergelijke patroon aan te geven.
Dat houdt in dat het niet in zijn algemeenheid mogelijk is verschillen tussen de landen te verklaren. Talloze factoren blijken hierbij een rol te spelen, als de dominante opvattingen over de positie van de staat, de mate waarin neoliberale opvattingen en het *New Public Management* de afgelopen twee decennia invloed hebben gehad op de politiek en de publieke sector, de ontwikkelingen in de private veiligheidssector (waaronder de wijze waarop deze gereguleerd wordt), de verhoudingen tussen centrale en lokale overheden, het politiebestel en de veranderingen daarin, het lokaal functioneren van de politie, de verhouding tussen lokaal bestuur en politie, specifieke juridische randvoorwaarden en regelingen, en tot slot politieke verhoudingen en gevoeligheden, mogelijk op verschillende bestuurlijke niveaus. Ook minder grijpbare factoren kunnen tot verschillen tussen de landen leiden, zoals de mate waarin onder de bevolking sprake is van onveiligheidsgevoelens, er onvrede bestaat over de politie, er vertrouwen of wantrouwen bestaat tegenover geüniformeerden, private veiligheidszorg (eventueel met bewapening) een geaccepteerd verschijnsel is, of de mate waarin deze thema's politiek worden vertaald en op de agenda komen. Deze factoren kunnen hier echter alleen in algemene zin worden genoemd. Per onderwerp zou moeten worden nagegaan hoe verschillen zijn te verklaren. Te verwachten is dat een dergelijke analyse per deelthema tot een (deels) ander antwoord zal leiden.

7.4 Typen toezichthouders/handhavers in de (semi)publieke ruimte

De voorgaande hoofdstukken laten een grote mate van diversiteit en complexiteit zien in het nieuwe toezicht en handhaving in de (semi)publieke ruimte. Allerlei termen zijn de afgelopen jaren geïntroduceerd om deze complexiteit tot uitdrukking te brengen, zoals hybriditeit, pluriformiteit en de in het Nederlands vrijwel onvertaalbare term *multilateralization* (Bayley en Shearing, 2001).
In het volgende wordt een typologie gepresenteerd van nieuwe toezichthouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte. Dit is een nadere uitwerking van een elders reeds eerder gehanteerde indeling (Terpstra, 2010a). Deze bouwde voort op een begrippenpaar dat door Bayley en Shearing (2001) in een vergelijkbare context werd toegepast.
Uitgangspunt van Bayley en Shearing is dat in het verleden zowel de uitvoering als het zogenaamde opdrachtgeverschap in handen was van de zelfde publieke partij, namelijk de overheid (de politie).[259] De groei die de afgelopen twee decennia (internationaal) heeft plaatsgevonden in het nieuwe toezicht en handhaving is gepaard gegaan met een toenemende differentiatie tussen opdrachtgeverschap en uitvoerderschap. Deze twee functies die vroeger in handen waren van de zelfde partij (de politie) en waartussen vaak geen onderscheid werd gemaakt, groeiden uit elkaar. Zij worden te onderscheiden taken die aan verschillende partijen kunnen zijn toebedeeld.
Daarnaast vindt parallel met de groei van dit nieuwe toezicht en handhaving in veel landen (deels) een geleidelijke privatisering plaats. Deze privatisering kan zowel betrekking hebben op het opdrachtgeverschap, als de uitvoeringsfunctie. Beide functies kunnen los van elkaar een publiek of

[259] Dit uitgangspunt is overigens historisch gesproken niet geheel juist. Het sluit echter wel aan bij een dominant (deels normatief) beeld dat tot twee decennia geleden in veel westerse landen overheerste (Johnston, 1992).

een privaat karakter hebben. Met de verschillende combinaties van publiek en privaat ontstaan daarbij in het toezicht en de handhaving in de (semi)publieke ruimte verschillende markten en quasimarkten (Le Grand en Bartlett, 1993). Elk van deze (quasi)markten kent een eigen structuur en vraagt om andere vormen van sturing of coördinatie. Verwacht kan bovendien worden dat elk van deze (quasi)markten haar eigen typerende (neven)effecten oplevert.

Op basis hiervan kan onderscheid worden gemaakt tussen zes typen van toezichthouden en handhaven in de publieke ruimte. Zij verschillen onderling naar de mate waarin sprake is van een scheiding tussen opdrachtgever en uitvoering en (indien sprake is van een dergelijke scheiding) naar het publieke of private karakter van beide functies. In het geval er geen sprake is van een scheiding tussen opdrachtgeverschap en uitvoering, kan onderscheid worden gemaakt ten aanzien van de vraag bij welke publieke partij de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor beide functies dan ligt. Daarbij doen zich twee situaties voor, namelijk situaties waarin de politie deze taken vervult en die waarin de gemeente deze taken heeft. In het volgende schema zijn de zes onderscheiden typen toezichthouders en handhavers weergegeven (Schema 2).

Schema 2. *Zes typen van nieuwe toezichthouders/handhavers in de (semi)publieke ruimte.*

<table>
<tr><th colspan="2">Geen scheiding opdrachtgever/-nemer</th><th colspan="4">Scheiding opdrachtgever/-nemer</th></tr>
<tr><td>Politie</td><td>Gemeente</td><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="2">Uitvoering</td></tr>
<tr><td rowspan="3">I</td><td rowspan="3">II</td><td>Publiek</td><td>Privaat</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Opdrachtgever</td><td>Publiek</td><td>III</td><td>IV</td></tr>
<tr><td>Privaat</td><td>V</td><td>VI</td></tr>
</table>

In het volgende worden de zes typen nieuwe toezichthouders/handhavers eerst beschreven. Per type worden daarbij enkele voorbeelden genoemd uit de onderzochte landen.

Type I Geen scheiding opdrachtgeverschap-uitvoering: politie

Bij dit eerste type is geen sprake van scheiding tussen opdrachtgeverschap en uitvoering. De nieuwe toezichthouders en handhavers zijn ondergebracht bij de politieorganisatie. Deels sluit dit aan bij de als traditioneel ervaren situatie, waarin het monopolie van toezicht en handhaving geacht werd te liggen bij de politie.[260] Het verschil is echter dat de nieuwe toezichthouders/handhavers wel zijn ondergebracht bij de politie en werken 'in opdracht' van de politie, maar dat zij toch geen 'volwaardige politiemensen' zijn. Wat betreft taken, bevoegdheden, en sociale status worden zij als 'minder' gezien (hoewel juist een kernopdracht van politiewerk bij hen is ondergebracht, namelijk zichtbaar aanwezig zijn en het onderhouden van contacten met burgers) (Terpstra, 2010b).
Een voorbeeld van dit type nieuwe toezichthouders/handhavers zijn de *Community Police Support Officers* (PCSO's) in Engeland & Wales. Zij maken daar deel uit van de politieorganisaties. Zij beschikken wel over enige bevoegdheden, maar deze zijn minder dan die van de 'gewone' politiefunctionaris. Voor burgers is herkenbaar dat zij niet met een reguliere politieman of –vrouw te maken hebben. Dat lijkt echter geen negatieve gevolgen te hebben voor het oordeel dat burgers over hen hebben (zie Hoofdstuk 3 Engeland & Wales).

[260] Zie vorige noot.

Type II Geen scheiding opdrachtgeverschap-uitvoering: gemeente
Ook bij het tweede type wordt geen onderscheid gemaakt tussen opdrachtgeverschap en uitvoering. Beide functies zijn ondergebracht bij de stad of gemeente.
Dit type komt vaker voor dan het vorige. In België vallen de gemeenschapswachten (al dan niet met vaststellingsbevoegdheid) hieronder. In Oostenrijk zijn de *Ordnungsdiensten* en *Stadtwache* hiervan voorbeelden. In Nederland vallen gemeentelijke functionarissen als Stadswachten en boa's die werken in het publiek domein ('Domein 1') hieronder. In alle drie landen is een groeiende afstand ontstaan tussen lokaal bestuur en de politie. Vervolgens hebben gemeenten geprobeerd de door hen ervaren negatieve gevolgen hiervan op te vangen door zelf een toezichts- en handhavingsapparaat op te bouwen voor de publieke ruimte. De *wardens* in Engeland & Wales en de *by-law enforcement officers* in Canada kunnen eveneens worden gezien als voorbeelden van dit type.

Type III Publieke instelling koopt publiek toezicht/handhaving in
Ook hier hebben opdrachtgever en uitvoering een publiek karakter. Het verschil met de vorige twee typen is echter dat hier sprake is van een scheiding tussen beide functies. De ene publieke organisatie (in de regel een onderdeel van de overheid) koopt toezicht en/of handhaving in bij een andere publieke organisatie.
Deze situatie doet zich onder meer voor in Canada (Ontario). Het inkopen van politiële handhaving geldt als reguliere manier waarop politiewerk is georganiseerd (*contract policing*). Gemeenten kunnen daar in geval zij niet over een eigen politieorganisatie beschikken, voor een aantal jaren politie(capaciteit) inhuren bij een van de bestaande politieorganisaties. Na afloop van het contract kunnen zij eventueel beslissen met een andere uitvoerder in zee te gaan.[261] Het is zelfs mogelijk dat binnen één gemeente meerdere politieorganisaties werkzaam zijn (zie Hoofdstuk 6).
Ook in Nederland doet deze situatie zich (op overigens bescheiden schaal) voor, in het verleden onder meer in de politieregio Utrecht. Kleine gemeenten werden in de jaren negentig en begin van deze eeuw geconfronteerd met het wegtrekken van de politie uit hun dorpen. Om de aldus ontstane lacunes op te vangen besloten zij politiesurveillanten en in een enkel geval ook wijkagenten in te huren bij het regionaal korps (Terpstra, 2002).
Bij het voorgaande gaat het om de inzet van reguliere politiemensen en niet zozeer om 'nieuwe' toezichthouders en handhavers. Dat laatste geldt wel voor het inhuren van *special constables* in Canada door onder andere ziekenhuizen en universiteiten. Deze groep is wel beëdigd maar heeft minder bevoegdheden. Dit geldt ook voor de Engelse *wardens* indien zij tijdelijk door woningcorporaties worden ingehuurd.

Type IV Publieke instelling zet private beveiliging in
Overheden kunnen ook besluiten private beveiligers in te zetten als toezichthouder en handhaver in de publieke ruimte. Dit is wat er gebeurt in Canada en Engeland & Wales bij de *Business Improvement Districts* in de binnensteden. Hier werken private beveiligers in opdracht van publiek-private partnerships, waarin ook de (lokale) overheid is betrokken, onder meer in financiële zin. Het opdrachtgeverschap kan ook volledig in handen zijn van een publieke organisatie. Kenmerkend daarvoor is de situatie waarin private beveiligers toezichthoudende en handhavende werkzaamheden uitvoeren in opdracht van (publieke) organisaties voor sociale huisvesting. Dat is in sterke mate in Toronto het geval.
In Oostenrijk worden door vrij veel gemeenten private beveiligers ingezet voor toezicht in de publieke ruimte. Deze beschikken niet over bijzondere bevoegdheden die verder gaan dan burgers.
In Nederland gaat het verschijnsel private boa's een stap verder. Daarbij worden private beveiligers door gemeenten ingehuurd voor handhaving op straat. Canada kent ook dergelijke typen handhavers: private beveiligers kunnen worden aangesteld als *special constable* of als *by-law enforcement officer*. In Engeland & Wales kunnen private beveiligers handhavende bevoegdheden

[261] In Engeland & Wales komt een dergelijke uitbesteding eveneens voor, overigens voor zover bekend op bescheiden schaal (Crawford en Lister, 2006).

verkrijgen door een *accreditation scheme* te doorlopen. Maar zij worden (vooralsnog) niet of nauwelijks door gemeenten ingehuurd.

Type V Publiek toezicht en handhaving in opdracht van private partijen
Hier gaat het om de inzet van publieke toezichthouders en handhavers die werken in opdracht van private partijen. In Nederland is dit tot op heden beperkt gebleven tot enkele uitzonderingen (bijvoorbeeld Hoog Catharijne in Utrecht (Van Steden, 2007) en is het vooral een thema dat van tijd tot tijd opduikt in de massamedia of in het politiek debat (bijvoorbeeld over de vraag of de politie haar inzet bij evenementen en voetbalwedstrijden niet bij de betreffende organisatoren in rekening zou moeten brengen).
In Engeland & Wales wordt deze optie de laatste decennia regelmatig benut. In Canada komt het verschijnsel daarentegen op grote schaal voor en is er veel geld mee gemoeid. Een van de varianten zijn de *paid duty officers*. Dit zijn beëdigde politiefunctionarissen die diensten verrichten aan particuliere opdrachtgevers. Dit kan zowel individueel (als een tweede baantje naast het reguliere werk bij de politie), als collectief (waarbij de opdrachtgever een contract heeft met het politiekorps dat regelt dat medewerkers buiten werktijd werkzaamheden voor derden verrichten).
Een andere variant die in Canada veel voorkomt is het full time contracteren van politiemensen door particuliere opdrachtgevers, onder andere grote winkelcentra. Ook *Business Improvement Districts* schakelen regelmatig publieke toezichthouders in. In Engeland & Wales houden onder andere *wardens* en PCSO's toezicht binnen die centrum- en winkelgebieden; dat werk wordt mede door particuliere partijen bekostigd.

Type VI Privaat toezicht/handhaving in private opdracht
Tot slot zijn er vele voorbeelden van de inzet van private toezichthouders en handhavers die werken in opdracht van private partijen. In de meeste gevallen gaat het dan overigens om inzet in de semipublieke ruimte (onder meer op bedrijventerreinen of grote winkelcentra).
Er zijn echter ook voorbeelden waarbij private beveiligers in opdracht van private partijen worden ingezet in de publieke ruimte. Soms gebeurt dit in Nederland op of in de omgeving van grote bedrijventerreinen waar particuliere beveiligers in opdracht van de daar gelegen bedrijven hun surveillance ook uitvoeren op de openbare weg (Terpstra, 2010a). Dit is ook het geval bij *residential patrol* waarbij private beveiligers door particulieren worden ingeschakeld. Hierbij houden beveiligers in opdracht van bewoners toezicht op woningen en surveilleren zij in de buurt of wijk op de openbare weg. Soms hebben bewoners zich daarvoor georganiseerd. Dit komt onder meer voor in Canada, Engeland & Wales, Oostenrijk en Nederland. In Engeland & Wales wordt in dit kader ook antisociaal gedrag in relatief onveilige wijken aangepakt.

De zes typen leveren tezamen een complex beeld op. Soms is er ook overlap tussen de typen, bijvoorbeeld bij het toezicht binnen *Business Improvement Districts*. De opdrachtgevers binnen deze districten kunnen in het ene geval privaat zijn, in het andere geval publiek. Dat geldt ook voor de uitvoerders. Meestal komen mengvormen voor.
In Schema 3 wordt voor elk van de zes typen een categorie van toezichthouden/handhaven genoemd die het meest illustratief is voor het betreffende type.

Schema 3. *Zes typen toezichthouders/handhavers in de (semi)publieke ruimte (enkele voorbeelden per type).*

Geen scheiding opdrachtgever-uitvoering		***Scheiding opdrachtgever- uitvoering***			
Politie I	Gemeente II	Publiek- publiek III	Publiek – privaat IV	Privaat – publiek V	Privaat – privaat VI
'junior partner' politiële handhaver	'warden' stadswacht boa	Gemeente (instelling) contracteert politiële handhavers	Gemeente (instelling) contracteert private beveiligers	'rent-a- cop' Particulieren huren publieke handhavers in	'residential patrol' Particulieren huren private beveiligers in

Aan de hand van deze typologie kan per land worden aangegeven welk van de zes onderscheiden typen nieuwe toezichthouders/handhavers het meest kenmerkend is (zie Schema 4). De plustekens geven overigens slechts een indicatie van de mate waarin de beschreven categorieën gezichtsbepalend zijn.

Schema 4. *Zes typen toezichthouders/handhavers in (semi)publieke ruimte in vijf landen.*

	Geen scheiding opdrachtgever-uitvoering		***Scheiding opdrachtgever- uitvoering***			
	Politie I	Gemeente II	Publiek-publiek III	Publiek – privaat IV	Privaat – publiek V	Privaat – privaat VI
Nederland		+++		+		+
Engeland & Wales	+++	+		+	+	+
Oostenrijk		+++		+		+
België		+++				
Canada		+	+	+++	++	+

Uit Schema 4 blijkt dat de diversiteit in het toezicht/handhaving in de meeste landen vrij groot is. De uitzondering hierop is België. Dit hangt vooral samen met het feit dat in dat land de private veiligheidszorg geen rol van betekenis speelt in het publieke domein. Bovendien is in alle onderzochte landen (met uitzondering van België) de privatisering van toezicht en handhaving in het (semi)publieke domein herkenbaar. Vooral in de twee Angelsaksische landen is de rol van private partijen (zowel in de functie van opdrachtgever, als van uitvoerder) belangrijk geworden. Nederland en Oostenrijk nemen met betrekking tot dat punt bij de hier onderzochte landen een middenpositie in.

7.5 Veiligheid als publiek goed: vier modellen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de ontwikkelingen en positie van de nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte voor vijf landen geanalyseerd. Hoewel de verschillen tussen deze landen groot zijn, zijn er ook opmerkelijke overeenkomsten. Toezicht en handhaving zijn in al die landen niet (meer) een exclusieve taak van de politie. Andere instanties (en soms een veelvoud van andere instanties) zijn de afgelopen twee decennia hierin een rol gaan spelen. In toezicht/handhaving in de publieke ruimte hebben in alle onderzochte landen (met uitzondering van België) bovendien private partijen een belangrijke positie gekregen. Naast directe sturing door overheden hebben marktmechanismen hierin een voorname plaats gekregen. Het heeft in al deze landen, zoals eerder werd geconstateerd, geleid tot een complexe, zeer diverse en soms onoverzichtelijke situatie.

Deze ontwikkelingen en de daardoor ontstane situaties roepen uiteenlopende belangrijke vragen op. Voorbeelden daarvan zijn onder meer de volgende. Welke gevolgen heeft de opmars van nieuwe

toezichthouders en handhavers voor de wijze waarop burgers in de (semi)publieke ruimte worden behandeld en bejegend? Hoe wordt omgegaan met hun rechten, welke rechtsbescherming en waarborgen zijn er voor burgers in hun relatie met deze toezichthouders en handhavers? Zijn er bepaalde groepen burgers waar de inspanningen van deze nieuwe toezichthouders en handhavers zich vooral op concentreren en welke gevolgen heeft dat? Welke prioriteiten worden in het werk van deze toezichthouders/handhavers gesteld en door wie, welke eventuele belangen spelen hierbij een rol en welke gevolgen hebben die? Hoe vindt de coördinatie en afstemming plaats binnen dat complexe geheel van toezicht en handhaving in de (semi)publieke ruimte en hoe wordt daarbij met informatie over burgers omgegaan? Wat betekent de opkomst van deze deels nieuwe beroepsgroepen voor de veiligheid, het gevoel van veiligheid, en het beeld dat burgers hebben van overheid en politie en het vertrouwen dat zij daarin hebben? Leidt de groei en het functioneren van de nieuwe toezichthouders en handhavers bij aan de geruststelling van burgers of groeit daardoor het besef van dreigende risico's en gevaren waardoor de veiligheidsgevoelens en gemoedstoestand van burgers juist verminderen (Zedner, 2003)? In hoeverre treden processen van buitensluiting en van verminderde toegang tot de (semi)openbare ruimte op? In hoeverre is hiermee sprake van een ontwikkeling naar wat wel wordt genoemd een controlesamenleving (Van Waarden, 2006) of een toezichtsamenleving (Lyon, 2001)?

Een deel van deze vragen is ook relevant met het oog op de verdere ontwikkelingen die op dit terrein zullen plaatsvinden. Zal de groei en diversificatie van het nieuwe toezicht en handhaving in de toekomst verder doorgaan? Zal er sprake zijn van een zich steeds verder terugtrekken van politieorganisaties van deze veelal tamelijk basale toezicht- en handhavingstaken op lokaal niveau en zal in antwoord daarop door lokale overheden als antwoord een 'nieuwe gemeentepolitie' worden ontwikkeld zoals al ruim tien jaar geleden door sommigen werd voorspeld? Wat zullen daarvan de gevolgen zijn voor de reguliere politie: zal deze zich steeds verder terugtrekken op *crime fighting* taken en op landelijke prioriteiten? In hoeverre zal de privatisering van opdrachtverlening en uitvoering op dit terrein zich verder voortzetten en hoe zal dan de verhouding worden tussen publieke en private initiatieven? Welke gevolgen zal dat hebben voor toegankelijkheid van openbare ruimte, uitsluiting van groepen burgers, de sociale verdeling van veiligheidszorg en de positie en behandeling van burgers? Op welke wijze zullen regulering en toezicht op dit terrein op democratische wijze vorm (moeten) krijgen?
Aan veel van deze vragen (en er zijn nog veel meer te stellen) zijn fundamentele normatieve vraagstukken verbonden. Dat hangt onder meer samen met het feit dat toezicht en handhaving in de publieke ruimte raken aan centrale maatschappelijke waarden. Deze gaan veel verder dan de in dit verband vaak genoemde bedrijfsmatige thema's van stroomlijning, het voorkomen van onnodige overlap tussen voorzieningen, en van kostenbeheersing, effectiviteit en efficiëntie.

Deze maatschappelijke waarden betreffen onder meer de bescherming van burgers, waarborgen van burgers tegen gebruik van niet-gelegitimeerde dwang en geweld, en met rechtvaardigheid. Bij dat laatste kan zowel gedacht worden aan verdelende rechtvaardigheid, als aan de wijze waarop individuele burgers behandeld en bejegend worden en er rekening wordt gehouden met hun individuele rechten, waaronder hun privacy. Daarbij gaat het onder andere om rechtszekerheid, billijkheid en proportionaliteit in het functioneren van toezicht en handhaving en het behoud van het voor alle burgers toegankelijke karakter van de (semi)publieke ruimte. Deze waarden verwijzen naar idealen en opvattingen over hoe veiligheidszorg eruit moet zien, hoe mensen met elkaar moeten omgaan en aan de waarden die aan samenleven van burgers ten grondslag moeten liggen. In die optiek gaat het ook om waarden die te maken hebben met de onderlinge verbondenheid tussen mensen, met onderling vertrouwen en solidariteit (Terpstra, 2010a).
Deze waarden die aan veiligheidszorg zijn verbonden, kunnen onderling tegenstrijdig zijn en wijzen niet altijd in een zelfde richting. De behoefte aan bescherming en die aan vrijheid en privacy kunnen bijvoorbeeld haaks op elkaar staan (Bauman, 2001). Ook in de effecten kunnen tegenstrijdigheden optreden. Meer toezicht en handhaving kunnen tot een gevoel van bescherming leiden, maar ook

tot angst voor gevaar en onzekerheid en kunnen het onderling vertrouwen en de solidariteit ondergraven (Zedner, 2003).

Deze hoogst uiteenlopende thema's laten zich voor een belangrijk deel plaatsen onder de noemer van veiligheidszorg als *publiek goed* (Loader & Walker, 2007). De vraag wordt dan op welke wijze bij de gegeven groei van nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte, en de daarmee gepaard gaande complexiteit, diversiteit en fragmentering, de veiligheidszorg als publiek goed bewaard en gewaarborgd blijft.
Een eenduidig antwoord op deze complexe vraag is uiteraard niet goed mogelijk. Dat is niet alleen omdat de vraag naar dat publiek goed betrekking heeft op zeer uiteenlopende verschijnselen en aspecten, maar ook omdat hier, zoals eerder aangegeven, sprake is van tegenstrijdige waarden. In die zin is veiligheidszorg niet alleen een publiek, maar ook een 'dubbelzinnig goed' (Zedner, 2003)

Een gedetailleerde beantwoording van de vraag hoe het karakter van de veiligheidszorg als een publiek goed kan worden behouden of bevorderd, is in het kader van deze studie niet mogelijk. Wel kan onderscheid worden gemaakt in een aantal modellen die verschillende richtingen aangeven waarop dit terrein zich kan ontwikkelen. Deze modellen gaan vooral in op de verhouding tussen publiek en privaat en de wijze waarop coördinatie en regulering gestalte kunnen krijgen, niet alleen met betrekking tot *managerial issues*, maar ook met betrekking tot (rechts)waarborgen en (waarde)grondslagen waaraan toezicht en handhaving moeten voldoen. Bij de formulering van deze vier modellen wordt gebruik gemaakt van de ervaringen die in de onderzochte landen zijn opgedaan met de nieuwe vormen van toezicht en handhaving in de (semi)publieke ruimte. De uitwerking van de vier modellen beperkt zich overigens tot enkele hoofdpunten. Bij elk model wordt een kort overzicht gegeven van sterke punten en potentiële risico's. Geprobeerd wordt daarbij zoveel mogelijk de logica van elk afzonderlijk model te volgen. Het is echter onvermijdelijk dat bij deze analyse ook eigen waarderingen en interpretaties van de auteurs een rol spelen. Over de kans dat deze punten en risico's optreden, worden hier geen uitspraken gedaan. De uitwerking is vooral gericht op de Nederlandse situatie. Voor andere landen zou de uitwerking vaak anders uitpakken.

I. Integratie in de politie
In het eerste model wordt de opkomst van de nieuwe toezichthouders en handhavers als een te betreuren ontwikkeling beschouwd (zie onder meer Fijnaut, 2012). Daardoor is fragmentatie ontstaan in het toezicht en de handhaving. Dat stelt hoge eisen aan de coördinatie van dit veld. Bovendien bestaat het risico dat de veiligheidszorg onvoldoende voldoet aan de eisen van een publiek goed. Beide problemen zijn in deze opvatting slechts op te lossen door toezicht en handhaving weer te beschouwen als publieke politietaken. Politiewerk (*policing*) hoort in deze opvatting terug te gaan naar de politie en uitgevoerd te worden door volwaardige politiefunctionarissen.[262] Ook voor private beveiligers in de publieke ruimte is in dit model geen plaats. Door politiewerk bij de overheid onder te brengen wordt volgens deze visie het beste tegemoet gekomen aan de eisen van democratische controle. Namens de overheid beschikt de politie over het geweldsmonopolie. Bovendien heeft men daar de op dit terrein relevante deskundigheid en ervaring. Met deze toezicht- en handhavende taken binnen de politie ontstaan de minste coördinatie en afstemmingsproblemen binnen het veld van *policing.* Tot slot kan met dit model goed gebruik worden gemaakt van het gezag van de politie. Volgens dit integratiemodel moet aan de spreiding van toezicht- en handhavingstaken over verschillende partijen en instellingen dan ook een einde komen.

[262] Ook al is deze visie historisch bezien niet helemaal juist: de politie heeft feitelijk nooit het volledige monopolie gehad over policing.

Schema 5. *Integratie in de politie.*

Sterke punten	Potentiële risico's
- toezicht en handhaving in publieke ruimte blijven erkend als publieke politietaken - toezicht en handhaving in publieke ruimte uitgevoerd door volwaardige en deskundige politiemensen - toezicht en handhaving kunnen steunen op gezag en legitimiteit van politie - dwangmiddelen in handen van één organisatie - minder afstemmings- en coördinatieproblemen tussen politiewerk en lokaal toezicht/handhaving	- toezicht en handhaving in publieke ruimte afhankelijk van bereidheid/vermogen politie deze taken uit te voeren - toezicht/handhaving in publieke ruimte afhankelijk van andere politieprioriteiten - lokaal toezicht/handhaving afhankelijk van nationale of centrale prioriteiten - risico dat toezicht en handhaving in publieke ruimte in repressieve sfeer worden getrokken (het 'maaien op zondag'-probleem) - afstand tot lokaal bestuur en beleid - andere partijen gaan achterover leunen (het is immers politiewerk) - minder mogelijkheden tot multi-agency, integrale benadering

II. Politie als regisseur

In het tweede hier te onderscheiden model wordt de opkomst van de nieuwe (publieke en private) toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte als een gegeven geaccepteerd. Tot op zekere hoogte wordt de spreiding van verantwoordelijkheden ook als een positieve ontwikkeling beschouwd. Hierdoor is een meer integrale aanpak op dit terrein mogelijk. De centrale positie in dit pluriforme veld moet echter worden ingenomen door de politie. Argumenten om daarvoor te kiezen komen overeen met die in het eerste model: de politie heeft op het terrein van de maatschappelijke veiligheidszorg nu eenmaal de beschikking over het gezag, een bijzondere deskundigheid, specifieke middelen en bevoegdheden. Bovendien levert dit de minste afstemmings- en coördinatieproblemen op omdat de politie in de veiligheidszorg nog steeds de centrale partij is in het operationele werk. Bovendien kunnen op die manier democratische controle, 'gezagvolle sturing' en rechtsstatelijkheid worden gewaarborgd.

De centrale rol van de politie kan op twee manieren vorm krijgen. Ten eerste kunnen de nieuwe toezichthouders en handhavers voor een groot deel worden ondergebracht binnen de politieorganisatie. Zij worden daarmee echter nog geen volwaardige politiefunctionarissen. Dit is de situatie in Engeland met de PCSO's. Ten tweede kan aan de politie de taak worden toegewezen van een regisseur of coördinator van toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte die bij andere organisaties werkzaam zijn. Deze constructie komt overeen met de regierol van de politie in de Engelse *Crime and Disorder Reduction Partnerships*. Omdat toezicht en handhaving in de publieke ruimte vooral lokale verschijnselen zijn, vereist dit model dat de politie juist op dat niveau stevig is gepositioneerd en ingebed.

Schema 6. *Politie als regisseur.*

Sterke punten	Potentiële risico's
- meerdere partijen ingezet voor toezicht en handhaving in publieke ruimte - meer mogelijkheden tot integrale lokale aanpak - regie kan steunen op gezag, legitimiteit en deskundigheid politie - directe link tussen regie en publiek politiewerk - directe aanpak van coördinatie en afstemmingsproblemen tussen politie en toezicht/handhaving in publieke ruimte	- regie niet of slechts ten dele bij opdrachtgever/ financier - geen directe verbinding tussen regie toezicht/ handhaving en (regie) lokaal integraal veiligheidsbeleid - regie afhankelijk van politiebelangen en –visie - regie intern onder druk want geen 'kerntaak' of 'echt politiewerk' - in regie meer aandacht voor repressie en justitiële taken dan voor preventie en zichtbare aanwezigheid - spanning tussen politie als (brede) regisseur en de behoefte aan politie als specialist - zekere mate van fragmentatie

III. Gemeente als centrale partij

Ook in het derde model wordt uitgegaan van een spreiding van toezichts- en handhavende partijen over een groot aantal (publieke en private) partijen. In tegenstelling tot het vorige model wordt hier de centrale positie niet ingenomen door de politie, maar door de lokale overheid (gemeente). Twee kernoverwegingen kunnen daarbij een rol spelen. Ten eerste, de politie heeft haar krediet op dit punt voor een belangrijk deel verspeeld door zich terug te trekken of te onttrekken aan lokaal toezicht en handhaving in de publieke ruimte. Op deze wijze heeft zij op lokaal niveau gaten laten ontstaan die andere partijen 'mogen' opvullen. Ten tweede geldt als argument de gemeente het beste deze rol kan vervullen omdat zij immers al de regisseur is van het lokaal integraal veiligheidsbeleid. Toezicht en handhaving horen in deze visie bij de gemeente omdat zo afstemming met de rest van het lokaal veiligheidsbeleid mogelijk wordt. Bovendien krijgt de gemeente daardoor de kans een 'gewapend bestuur' te zijn of haar tanden te laten zien om zo vrijblijvendheid in het lokaal veiligheidsbeleid te vermijden. Met de positionering van het toezicht en handhaving bij de gemeente wordt bovendien een directere link gelegd met lokaal gezag en bestuur en is er meer ruimte voor democratische controle en besluitvorming. Een aantal ontwikkelingen binnen België, Oostenrijk en Nederland kunnen in dit model worden geplaatst.

Schema 7. *Gemeente als centrale partij.*

Sterke punten	Potentiële risico's
- aansluiting op (regie van) lokaal veiligheidsbeleid - aansluiting op financieringsstromen en verantwoordelijkheden - directe aansluiting op bestaande praktijk van gemeenten (waar uitvoering en gezag in één hand) - geen last van terugtrekkende politie of andere politieprioriteiten of - visies - mogelijkheden tot ontwikkeling 'gewapend bestuur' - directe mogelijkheden tot democratische controle en verantwoording	- afstand tot (publiek) politiewerk - bieden van alibifunctie aan politie om zich verder terug te trekken van lokaal toezicht/handhaving - fragmentatie en differentiatie blijven aanwezig - afhankelijkheid van lokale politieke incidenten en hypes - cultuur gemeente meer beleidsmatig dan gericht op urgente doe-vragen - regie gemeenten belemmerd door interne verkokering

IV. Grotere marktwerking

Volgens dit model zou de overheveling van taken en verantwoordelijkheden naar de markt mogelijkheden bieden om de top down aanpak van overheidssturing, met al zijn beperkingen en negatieve bijwerkingen, te vermijden. In deze opvatting zou de politie niet op voorhand een overwicht moeten hebben op marktpartijen. De politie is te log en legt een te groot beslag op publieke middelen waarin belastingbetalers moeten voorzien. Hoewel de overheid de regulering van toezicht en handhaving op zich blijft nemen, zou de markt voor coördinatie van het alledaagse toezichthoudende werk zorgdragen, ook in de publieke ruimte. Toezicht, controle en surveillance zouden primair moeten worden overgelaten aan het vrije initiatief. De politie neemt alleen de strafrechtelijke kanten van het handhavingswerk op zich (bekeuren; arrestatie; insluiting; etc.). Voor een groot deel komt de Canadese situatie met betrekking tot toezicht en handhaving met dit model overeen.

Schema 8. *Grotere marktwerking.*

Sterke punten	Potentiële risico's
- de belofte van de 3 E's - flexibiliteit, maatwerk en 'klantvriendelijkheid' - politie kan zich beperken tot kerntaken (*crime fighting*) - uitvoering niet afhankelijk van overheidsbureaucratie (scheiding van 'sturen' en 'roeien') - deling van opdrachtgeverschap over meerdere publiek en private partijen - - nadruk op preventie en risicobeheersing	- fragmentatie - moeizame sturing (principal-agency problemen) - risico dat economische waarden en bedrijfsbelangen in toezicht en handhaving in publieke ruimte een belangrijke rol gaan spelen - dwangmiddelen ter regulering van gedrag in publieke ruimte ook bij private partijen - moeizame of slechts indirecte democratische controle en verantwoording - risico's van inperking publieke ruimte en uitsluiting sociaal zwakke of 'ongewenste' groeperingen van burgers - politie mag zich terugtrekken op kleine kerntaken, kan daarom sterk gereduceerd worden in omvang en komt op grote afstand van publiek; negatieve gevolgen voor aanzien en vertrouwen. - schevere sociale verdeling veiligheidszorg

Met het onderscheid tussen deze vier modellen of scenario's zijn zeer uiteenlopende richtingen te onderscheiden waarin het nieuwe toezicht en de handhaving in de publieke ruimte zich zou kunnen ontwikkelen. De ontwikkelingen tot nu toe zijn onvoldoende gebaseerd geweest op een heldere visie over de toekomst van toezicht en handhaving in de publieke ruimte en hoe daarbij de veiligheidszorg als publiek goed het beste kan worden bevorderd. Andersoortige overwegingen die vaak vooral op de korte termijn betrekking hebben, lijken in de onderzochte landen vaak doorslaggevend te zijn geweest. Gevolg is dat (overigens in het ene land meer dan in het andere) de ene keer uit het ene model, de andere keer uit een ander model wordt geplukt. Het ware wenselijk als een publiek debat op gang zou komen over de toekomst van toezicht en handhaving en hoe het beste kan worden voldaan aan de genoemde eisen.

De hiervoor kort geschetste modellen kunnen daarbij worden opgevat als mogelijke scenario's die de gedachtevorming en het debat over de toekomstige ontwikkelingen op dit terrein kunnen ondersteunen en mogelijk structureren. De bij elk model aangegeven mogelijke 'sterke punten' en 'potentiële risico's' geven daarbij een eerste en uiterst voorlopige indruk wat de verschillende ontwikkelingen volgens deze modellen met zich zouden kunnen brengen. Verdere uitwerking en onderbouwing van elk van deze modellen is daarbij wenselijk. Deze afwegingen tussen de verschillende mogelijke ontwikkelingsrichtingen kunnen worden geconcentreerd rond enkele

kernvragen. Mede naar aanleiding van de in de voorgaande hoofdstukken geschetste ontwikkelingen en situatie in vijf landen en de in dit hoofdstuk gegeven overwegingen, komen wij tot de volgende zeven kernvragen op dit terrein.

Veiligheid als publiek goed: zeven kernvragen
I. Wat voor soort politie willen wij? Is dat een politie die zich vooral laat leiden door opvattingen over kerntaken, zichzelf ziet als een vooral door hoogwaardige technologie gedreven organisatie, die zich vooral concentreert op haar kerntaken en landelijke prioriteiten, in een isolement opereert en toezicht op straat en handhaving van de kleine norm als inefficiënt, oneigenlijk werk of als sluitpost ziet? Of is dat een politie die juist zichtbare en voor burgers aanspreekbare aanwezigheid als centrale taak ziet, en van daaruit toezicht en handhaving in de publieke ruimte als de basis van veel van haar andere werkzaamheden? De wijze waarop deze algemene, maar fundamentele vraag beantwoord wordt, heeft directe consequentie voor de positionering van toezicht en handhaving in de publieke ruimte en voor de vraag in hoeverre buiten-politiële toezichts- en handhavingsfuncties nodig zijn en hoe deze moeten worden ingevuld en vorm gegeven.

II. De tweede vraag sluit hier direct op aan, namelijk in hoeverre het als belangrijk wordt gevonden dat er een geïntegreerd *policing* bestel is. Daarbij gaat het om de vraag in hoeverre alle vormen van *policing* onder één politiebestel moeten vallen, of dat ook andere partijen (lokaal of landelijk, publieke of privaat) toezicht en handhaving kunnen uitvoeren in de publieke ruimte.

III. Hoe dient de verhouding te zijn tussen publiek en privaat in dit *policing* bestel? Welke activiteiten en verantwoordelijkheden mogen daarbij in private handen zijn en wat dient publiek te blijven? Het gaat hier zowel om de uitvoering van toezicht en handhaving in de publieke ruimte, als om het opdrachtgeverschap daarvan. Wat zijn bovendien de argumenten of criteria die een dergelijk onderscheid tussen publiek en privaat in het toezicht en de handhaving in de publieke ruimte dienen te legitimeren? Welke dilemma's doen zich daarbij voor en hoe hard (dat wil zeggen niet beïnvloedbaar door praktische, politieke of contextuele overwegingen) zijn deze criteria?

IV. Wat is verhouding tussen lokaal en landelijk in het toezicht en de handhaving in de publieke ruimte? Het gaat hier zowel om bestuurlijke aspecten, als om uitvoeringsvragen. Waar liggen verantwoordelijkheden voor beleid, prioriteiten, financiering en regulering en hoe verhouden daarbij lokaal en centraal niveau zich? In hoeverre is het te legitimeren dat er op landelijk niveau prioriteiten worden gesteld waardoor op lokaal niveau leemtes moeten worden opgevuld? Welke autonomie heeft het lokale niveau op dit terrein?

V. In het verlengde van vooral de vragen II en IV moet ook de vraag worden gesteld in hoeverre toezicht en handhaving in de publieke ruimte moeten worden beschouwd als een politietaak of als een bestuurlijke aangelegenheid. Indien een dergelijk onderscheid wordt gemaakt, hoe wordt dit gelegitimeerd en welke gevolgen heeft dat voor de bevoegdheden en taken en voor de aard en uitvoering van het werk?

VI. Hoe vinden coördinatie en sturing plaats van het toezicht en de handhaving in de publieke ruimte? Onderscheid moet daarbij worden gemaakt in drie elementen, namelijk: de regulering van het werk (onder meer in de vorm van kwaliteitseisen), de beleidsmatige regie en verantwoordelijkheid, en de zogenaamde operationele regie over het toezichts- en handhavingswerk. Wie dient hier de verantwoordelijkheid te dragen en hoe moeten coördinatie en sturing plaatsvinden? Wat is de wenselijke verhouding tussen deze verschillende vormen van coördinatie, regie en sturing, welke spanningen doen zich daarbij voor en hoe moet hiermee worden omgegaan?

VII. Welke bevoegdheden dienen toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte te hebben? Welke voorwaarden dienen daarbij te worden gesteld? Welke garanties zijn er voor de bescherming van burgers en voor hun rechtspositie? Welke mogelijkheden hebben burgers zich te verweren tegen misbruik van deze bevoegdheden? Hoe kan democratische controle en verantwoording over toezicht en handhaving worden versterkt, terwijl tegelijk voorkomen wordt dat toezicht en handhaving afhankelijk worden van politiek incidentalisme en van neigingen tot uitsluiting van bepaalde groeperingen en burgers?

Aan de hand van deze vragen en de vier geschetste modellen kan verdere gedachtevorming plaatsvinden over de toekomstige invulling van het toezicht en de handhaving in de publieke ruimte. Deze vragen en modellen zijn mogelijk ook behulpzaam bij het op gang brengen van het noodzakelijk debat hierover. Het is in meerdere opzichten tijd deze gedachtevorming en debat op gang te brengen en daarbij systematisch na te gaan op welke wijze dit toezicht en handhaving het beste vorm kan krijgen zodat aan de eisen van veiligheidszorg als publiek goed kan worden voldaan.

Indien een dergelijke gestructureerde gedachtevorming op korte termijn niet of onvoldoende plaatsvindt, dan is de kans groot dat uiteindelijk het laatst genoemde model van verdere marktwerking grote invloed zal krijgen, zonder dat goed is nagedacht over de risico's die dat kan opleveren en aan welke eisen dan moet worden voldaan. In een situatie waarin steeds meer gerekend wordt op marktpartijen worden politie en/of overheid weliswaar minder zwaar belast. Dat lijkt op korte termijn mogelijk een aantrekkelijke optie, onder meer om financiële redenen. Uiteindelijk kon de prijs wel eens hoog zijn, niet alleen voor het karakter van de veiligheidszorg, maar ook voor het aanzien en gezag van overheid en politie en het vertrouwen dat burgers daarin hebben. Overheid en politie kunnen niet ongestraft een kernopdracht als toezicht en handhaving verwaarlozen in de hoop dat een ondoorzichtig geheel van marktpartijen het zo ontstane gat zal vullen.

Literatuurlijst

Association of Chief Police Officers of England, Wales & Northern Ireland (2001), *Reassurance – Civility First: A Proposal for Police Reform*, Londen: ACPO.

Association of Chief Police Officers of England, Wales & Northern Ireland (2007), *Guidance of Police Community Support Officers*, Londen: ACPO.

Barker, A. en Crawford, A. (2013), 'Policing urban insecurities through visible patrols: Managing public expectations in times of fiscal restraint', in: R. Lippert en K. Walby (eds.), *Policing cities: Urban Securitization and Regulation in a 21st Century World*, Londen: Routledge

Bayley, D. en Shearing, C. (2001), *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*, Washington (DC), US Department of Justice, National Institute of justice, NCJ 187083.

Berghuis, A. en De Waard, J. (2012), 'De valkuilen van de probleemgerichte politiezorg', in: *Justitiële Verkenningen*, 38 (5): pp. 50-62.

B&W Rotterdam (2008), *'09gr3329 Van B en W een brief t.a.v. de keuze bestuurlijke strafbeschikking en uitrol ketenaanpak doorpakken kleine ergernissen.'* http://www.bds.rotterdam.nl/dsresource?objectid=182952.

Bicknese, L. en Slot, J. (2003), *Quickscan Toezichthouders in Amsterdam. Inventarisatie inzet toezichthouders per stadsdeel*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek.

Bittner, E. (1970), *The Functions of the Police in Modern Society. A review of background factors, current practices, and possible role models*, Cambridge (Mass.): Oelgeschlager, Gunn & Hain.

Brown, J. en Lippert, R. (2007), 'Private Security's Purchase: Imaginings of a Security Patrol in a Canadian Residential Neighbourhood', in: *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 49 (5): pp. 587-616.

Bruggeman, W., Devroe, E., Easton, M. (eds.)(2010), *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming: Terugkijken in het verleden en vooruitkijken in de toekomst*, Antwerpen: Maklu Uitgevers.

Burbidge, S. (2005), 'The Governance Deficit: Reflections on the Future of Public and Private Policing in Canada', in: *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 47 (1): pp. 63-86.

Button, M. (2007), 'Assessing the Regulation of Private Security across Europe', in: *European Journal of Criminology*, 4 (1): pp. 109–128.

Canadian Centre for Justice Statistics (2010), *Police Resources in Canada*, Statistics Canada.

Carroll, E. (2004a), *A Report on University Campus Policing and Security in Canada*, Ottawa: Law Commission of Canada (Background paper prepared for the Law Commission of Canada).

Carroll, E. (2004b), *The Blurring of Public Police and Private Agencies*, Mississauga: Policing & Security Consulting Services.

CoESS (2011), *Private Security Services in Europe. Facts & Figures 2011*, Wemmel: CoESS.

CoESS en Beroepsvereniging van Bewakingsondernemingen (2010), *Witboek private veiligheid in België; een inspiratie voor Europa?*, Brussel.

Cook, I. (2010), 'Policing, Partnerships, and Profits: The Operations of Business Improvement Districts and Town Center Management Schemes in England', in: *Urban Geography*, 31 (4): pp. 453-478.

Cools, M. en Verbeiren, K. (2008), 'De private en bijzondere veiligheid in de publieke ruimte: een wettelijke kijk', in: P. Ponsaers, en E. Devroe, *Publieke ruimte,* Cahiers integraal veiligheidsbeleid, Politeria: pp. 39-52.

Cooper, C. et al. (2006), *A national evaluation of Community Support Officers*, Londen: Home Office.

Cops, D., Put, J. en Pleysier, S. (2012), 'De GAS-wetgeving als instrument voor de aanpak van overlast. Bedenkingen bij en suggesties voor een integraal en onderbouwd overlastbeleid', in: *Panopticon,* 33 (6), pp. 552-563.

Coward, S. et al. (2004), *Neighbourhood wardens: More than the 'Eyes and Ears" of Communities?*, Sheffield Hallam University (*extra.shu.ac.uk/ndc/downloads/reports/RR60.pdf, geraadpleegd op 28 december 2012).*

Crawford, A. (1997), *The local governance of crime and disorder. Appeals to community and partnership*, Oxford: Oxford University Press.

Crawford, A. (2003), 'Contractual Governance of Deviant Behaviour', in: *Journal of Law and Society,* 30(4): pp. 479-505.

Crawford, A. (2006a), 'Policing and security as 'club goods': the new enclosures?', in: J. Wood en B. Dupont (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge: Cambridge University Press: pp. 111-138.

Crawford, A., (2006b), ''Fixing Broken Promises?': Neighbourhood Wardens and Social Capital', in: *Urban Studies*, 43 (5/6): pp. 957-976.

Crawford, A. (2007), 'Crime prevention and community safety', in: M. Maguire, R. Morgan en R. Reiner (eds.) *The Oxford Handbook of Criminology* (vierde editie), Oxford: Oxford University Press: pp. 866-909.

Crawford, A. (2008), 'Plural policing in the UK: policing beyond the police', in: T. Newburn, *The Handbook of Policing* (tweede editie), Devon: Willian Publishing: pp. 147-181.

Crawford, A. (2011), 'From the shopping mall to the street corner: dynamics of exclusion in the governance of public space', in: A. Crawford (ed.), *International and Comparative Criminal Justice and Urban Governance. Convergence and Divergence in Global, National and Local Settings*, Cambridge University Press: 483-518.

Crawford, A., Blackburn, S., Lister, S. en Shepherd, P. (2005), *Patrolling with a Purpose: an Evaluation of Police Community Support Officers in Leeds and Bradford City Centres*, Leeds: CCJS Press.

Crawford, A., Blackburn, S. en Shepherd, P. (2005), *Filling the Void, Connecting the Pieces*, Leeds: CCJS Press.

Crawford, A. en Lister, S. (2003), 'The patchwork shape of reassurance policing in England and Wales', in: *Policing,* 27 (3): pp. 413-430.

Crawford, A. en Lister, S. (2004), *The extended policing family: Visible patrols in residential areas*, Joseph Rowntree Foundation/University of Leeds.

Crawford, A. en Lister, S. (2006), 'Additional Security Patrols in Residential Areas: Notes from the Marketplace', in: *Policing and Society*, 16 (2): pp. 164-88.

Crawford, A., Lister, S., Blackburn, S. en Burnett, J. (2005), *Plural Policing: The Mixed Economy of Visible Patrols in England and Wales*, Bristol: Policy Press.

Crijns, J. (2010), 'Een terugtocht van de politie uit de openbare ruimte? Over consequenties van de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte voor de taak en de positie van de politie', in: *Strafblad*, 2010-5: pp. 371-386.

Cukier, W. et al. (2003), 'Canadian regulation of private security in an international perspective', *International Journal of the Sociology of Law*, 31: pp. 239-265.

Davey, H. (2010), *Safer Neighbourhoods Scrutiny*, Londen: Metropolitan Police Authority.

De Belser, I. (2012), *De GAS-wetgeving in de strijd tegen overlast*, Gent: Universiteit Gent, Faculteit der Rechtsgeleerdheid (scriptie).

Devroe, E. (2012), 'A swelling culture of control? - De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België', in: *Reeks Politiestudies*, Antwerpen: Maklu Uitgevers, 2.

Devroe, E. en Ponsaers, P. (2011), 'Bestuurlijke aanpak van kleine ordeverstoringen in drie Europese landen', in: B. van Stokkom, J. Terpstra, M. Easton (eds.), *Social Disorder*, *Cahier Politiestudies*, Antwerpen: Maklu Uitgevers, 2011-1: pp. 221-246.

Easton, M., Gunther Moor, L., Hoogenboom, B., Ponsaers, P., Stokkom, B. van (eds.)(2008), *Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries, Het groene gras*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Enhus, E., Verwee, I., Altert, K. van, Verhage, A. en Hoste, J. (2005), *De nieuwe functies inzake veiligheid. Eindrapport werkingsjaar 2005*, in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken, Brussel.

Elzinga, D. (2007), 'Het politiebestel', in Fijnaut, C. e.a. (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer: pp. 87-107.

Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2007), *Landelijke organisaties met handhavende bevoegdheden*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Fijnaut, C. (2012), *Het Nationale Politiekorps*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Flight, S., Hartmann, A., en Nauta, O. (DSP groep) (2012), *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast. Evaluatie na drie jaar*, Den Haag: WODC/Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Foster, J. en Jones, C. (2010), '"Nice to do" and Essential: Improving Neighbourhood Policing in an English Police Force', in: *Policing*, 4 (4): pp. 395-402.

Fuchs, W. (2005), *Private Sicherheitsdienste und öffentlicher Raum. Ein Überblick über die öffentlichen-rechtlichen Rahmenbedingungen in Österreich mit rechtstatsächlichen und kriminologischen Anmerkungen*, Innsbruck: Universität Innsbruck (diss.).

Fuchs, W. (2012), 'Sicherheit als faszinierendes Geschäfsvehikel? Zur Effektivität kommerzieller und staatlicher Sicherheitsarbeit', in: *SIAK-Journal. Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeilicher Praxis*, 1: pp. 62-75.

G4S (2011), *Behoefte aan structureel inzicht en betere onderbouwing Handhaving en Toezicht. Benchmark Handhaving en Toezicht Nederlandse gemeenten 2011*, Amsterdam: G4S.

G4S (2012), *Nu registreren, straks regisseren. Benchmark Handhaving en Toezicht Nederlandse gemeenten 2012*, Amsterdam: G4S.

Giddens, A. (1991), *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford: Stanford University Press.

Griffiths, C. (2008), *Canadian police work* (tweede editie), Canada: Thomson-Nelson.

Haagsma, J. et al. (2012), *De Sterkte van de Arm: feiten en mythes*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Hauber, A. et al. (1994), *Stadswachten: Effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Stafafdeling Informatievoorziening, Directie Criminaliteitspreventie.

Hemmer, D. en Bauer, W. (2003), *Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15: Sicherheit*, Wien: Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung.

Hennekens, H. (2011), 'Het wetsvoorstel voor een nationale politie', in: *De gemeentestem*, 99, 161/7360: pp. 521-534.

Hermer, J. et al. (2005), 'Policing in Canada in the Twenty-first Century: Directions for Law Reform' in: D. Cooley (ed.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto: University of Toronto Press.

Home Office (2004), *Building Communities, Beating Crime: A Better Police Service for the 21st Century*, Cm 6360, Londen.

Home Office (2011), *Police and crime commissioners, have you got what it takes?*, Londen.

Home Office (2012), *Statistical Bulletin 03/12* (http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/police-research/hosb1311/hosb1311?view=Binary, geraadpleegd op 09 oktober 2012).

Hoogenboom, A. (1994), *Het politiecomplex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*, Arnhem: Gouda Quint.

Hope, T. (2005), 'The new local governance of community safety in England & Wales', in: *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 47 (2): pp. 369-387.

Huberts, L. et al. (2004), *Paradoxaal politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie*, Zeist: Kerckebosch/Politie & Wetenschap (Politiewetenschap 17).

Hughes, G. (2004), 'Besturen via misdaad en geweld? Publiek-private samenwerking bij de aanpak van criminaliteit en geweld in Engeland en Wales', in: *Justitiële verkenningen*, 30 (7): pp. 24-40.

Hughes, G. en Rowe, M. (2007), 'Neighbourhood policing and community safety: Researching the instabilities of the local governance of crime, disorder and security in contemporary UK', in: *Criminology & Criminal Justice* 7 (4): pp. 317-346.

Huey, L., Ericson, R. en Haggerty, K. (2005), 'Policing Fantasy City', in: D. Cooley (ed.), *Re-imagining Policing in Canada* , Toronto: University of Toronto Press: pp. 140-208.

Independent Police Complaints Commission (2011), *Police Complaints: statistics for England and Wales 2010/11*, Londen.

Jacobson, J. en Saville, E. (1999), *Neighbourhood Warden Schemes: An overview*, Home Office, Londen (http://www.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/crrs2.pdf , geraadpleegd op 28 december 2012).

Johnston, L. (2003), 'From 'pluralisation' to 'the police extended family': discourses on the governance of community policing in Britain', in: *International Journal of the Sociology of Law*, Institute of Criminal Justice Studies, University of Portsmouth, Portsmouth: pp. 185-204.

Johnston, L. (2005), 'From "Community" to Neighbourhood Policing: Police Community Support Officers and the 'Police Extended family' in London', in: *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 15: pp. 241-254.

Johnston, L. (2007), 'Keeping the family together: Police Community Support Officers and the police extended family in London', in *Policing and Society*, 17 (2): pp. 119-140.

Johnston, L. en Shearing, C. (2003), *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*, Londen: Routledge.

Jones, T., en Newburn, T. (1999), 'Urban Change and Policing: Mass Private Property Re-considered', in: *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7 (2): pp. 225-244.

Jones, T. en Newburn, T. (2002), 'The Transformation of Policing? Understanding Current Trends in Policing Systems', in: *British Journal of Criminology*, 42: pp. 129-46.

Jones, T. en Newburn, T. (eds.)(2006a), *Plural policing: A comparative perspective*, Londen, Routledge.

Jones, T. en Newburn, T. (eds.)(2006b), 'Understanding plural policing', in: T. Jones en T. Newburn (eds.), *Plural policing: A comparative perspective*, Londen, Routledge: pp. 1-11.

Kempa, M., Stenning, P. en Wood, J. (2004), 'Policing communal spaces. A reconfiguration of the 'Mass private property' hypothesis', in: *British Journal of Criminology*, 44 (4): pp. 562-581.

Koopman, J. (2012), 'Het Nationale Politiebestel: Een Wankel Kaartenhuis', in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 4.

KplusV - Organisatieadvies (2010), *Inzicht in toezicht en handhaving veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte*, Arnhem: KplusV.

Law Commission of Canada (2001), *In Search of Security: The Roles of Public Police and Private Agencies*, Ottawa.

Law Commission of Canada (2006), *In Search of Security: The Future of Policing in Canada*, Ottawa.

Le Grand, J. en Bartlett, W. (eds.), *Quasi-markets and social policy*, Basingstoke: Macmillan Press.

Li, G. (2008), *Private security and public policing*, Statistics Canada.

Lippert, R. (2012), ''Clean and safe' passage: Business Improvement Districts, urban security modes, and knowledge brokers', in: *European Urban and Regional Studies*, 19 (2): pp. 167-180.

Lippert, R. en O'Connor, D. (2003), 'Security Assemblages: Airport Security, Flexible Work, and Liberal Governance', in: *Alternatives: Global, Local, Political*, 28: pp. 331-358.

Lithopoulos, S. en Rigakos, S. (2005), 'Neo-liberalism, community, and police regionalization in Canada: A critical empirical analysis', in: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 28 (2): pp. 337-352.

Loader, I. (2000), 'Plural policing and democratic governance', in: *Social & Legal Studies*, 9 (3): pp. 323-345.

Loader, I. en Walker, N. (2007), *Civilizing Security*, Cambridge: Cambridge University Press.

Loveday, B. (2012), 'Police reform in England and Wales: A new dimension in accountability and service delivery in the 21st century', in: N. Fyfe, J. Terpstra en P. Tops (eds), *Centralizing Forces?*, Den Haag: Boom/Eleven (nog te verschijnen).

Manning (2006), 'The United States of America', in: T. Jones en T. Newburn (red.), *Plural policing: A comparative perspective*, Londen: Routledge: pp. 98-125.

Manzo, J. (2004), 'The folk devil happens to be our best customer: security officers' orientations to "Youth" in three Canadian shopping malls', in: *International Journal of the Sociology of Law*, 32: pp. 243-261.

Mawby, R. en Wright, A. (2008), 'The police organisation', in: T. Newburn, *The Handbook of Policing* (tweede editie). Devon: Willian Publishing: pp. 224-253.

Merritt, J. (2010), 'W(h)ither the PCSO?: Police perceptions of the Police Community Support Officer's role, powers and future directions', in: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 33 (4): pp. 731-749.

Ministerie van Justitie (2004), *Particuliere Veiligheidszorg in het Publieke Domein*, Den Haag: Ministerie van Justitie (Brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 7 mei 2004, kenmerk: 5266617/504).

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), *Circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar (kenmerk 5679441/10)*, Den Haag.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2010), *SBV-verkenning Toezicht en Handhaving*, Den Haag.

Ministry of Community Safety and Correctional Services (2009), *Training Curriculum for Security Guards*, Toronto.

Ministry of Public Safety and Security Ontario (2003), *Private Investigators and Security Guards Act—Discussion Paper*, Toronto.

Mopas, M. (2005), 'Policing in Vancouver's Downtown Eastside: A Case Study', in: D. Cooley (ed.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto: University of Toronto Press: pp. 92-139.

Mulone, M. (2012), 'When Private and Public Policing Merge: Thoughts on Commercial Policing', in: *Social Justice*, 38 (1-2).

Murphy, C., en Clarke. C., 'A Study of Policing and Security in Two Canadian Communities', in: D. Cooley, (ed.), *Re-imagining Policing in Canada,* Toronto: University of Toronto Press: pp. 209-259.

Nationale Ombudsman (2010), *Helder Handhaven*, Den Haag: de Nationale Ombudsman.

Neighbourhood Renewal Unit (2002), *Neighbourhood and Street Wardens' Programme*, Londen.

Neighbourhood Renewal Unit (2004), *Research Report 8: Neighbourhood Wardens Scheme Evaluation* ODPM, Londen. (http://www.crimereduction.gov.uk/wardens32.htm, geraadpleegd op 28 december 2012).

Nelken, D. (1994), 'Whom can you Trust? The Future of Comparative Criminology', in: D. Nelken (ed.), *The Futures of Criminology*, Londen: Sage Publications Limited: pp. 220-243.

Nelken, D. (2002), 'Comparing Criminal Justice', in: M. Maguire, R. Morgan, en R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (derde herziene editie), Oxford: Oxford University Press: pp. 175-202.

Neuhofer, H. (1998), *Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*, Wenen/New York: Springer.

New Deal for Communities: The National Evaluation (2004), *Research Report 60: Neighbourhood Wardens: More than the 'Eyes and Ears' of Communities*, Sheffield: Sheffield Hallam University.

Newburn, T. (2001), 'The commodification of policing: security networks in the late modern city', in: *Urban Studies*, 38 (5-6): pp. 829-848.

Newburn, T. en Sparks, R. (2004), '*Criminal justice and political cultures'*, in: T. Newburn en R. Sparks (eds.), *Criminal justice and political cultures*, Devon: Willian Publishing: pp. 1-15.

Newman, J. (2001), *Modernizing governance: New Labour, policy and society*, Londen: Sage Publications Limited.

Noaks, L. (2000), 'Private cops on the block: A review of the role of private security in residential communities', in: *Policing and Society*, 10 (2): pp. 143-61.

Noaks, L. (2008), 'Private and public Policing in the UK: a citizen perspective on partnership', in: *Policing and Society*, 18 (2): pp. 156-168.

Norris, C. en McCahill, M. (2008), 'CCTV: Beyond Penal Modernism?', in: *British Journal of Criminology*, 46 (1): pp. 97-118.

OACP (Ontario Association of Chiefs of Police) (2010), *Report on Special Constables in Ontario. A White Paper*. Ottawa.

O'Connor, C. (2008). 'Citizen attitudes toward the police in Canada', in: *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 31 (4): pp. 578-595.

Office for National Statistics (2011), *Annual Mid-year Population Estimates, 2010*, Londen.

Office of the Auditor General of Canada (2005), 'Royal Canadian Mounted Police – Contract Policing', in: *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, 1, Ottawa.

Ontario Ministry of Community Safety and Correctional Services (2011), *Crime Prevention in Ontario: A Framework for Action*, Ottawa.

OPP (Ontario Provincial Police)(2011), *2010 Annual Report*, Ottawa.

OPP (Ontario Provincial Police)(2011), *Strategic Plan 2011-2013*, Ottawa.

Paskell, C. (2007), ''Plastic Police' Or 'Community Support'? : The Role of Police Community Support Officers Within Low-Income Neighbourhoods', in: *European Urban and Regional Studies*, 14, Londen: Sage Publications Limited: pp. 349-361.

Punch, M., en Naylor, T. (1973), 'The police: a social service', in: *New Society*, 17 (554): pp. 358-361.

Reiner, R. (2010), *The Politics of the Police* (vierde editie), Oxford University Press, Oxford.

Rigakos, G. (2002), *The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control*, Toronto: University of Toronto Press.

Rigakos, G. (2011), *The Downtown Yonge BIA Safety and Security Tracking Study*, Carleton: Carleton University.

Rigakos, G. en Greener, D. (2000), 'Bubbles of Governance: Private Policing and the Law in Canada', in: *Canadian Journal of Law and Society*, 15 (1).

Rigakos, G. en Leung, C. (2006), 'Canada', in: T. Jones en T. Newburn (red.), *Plural policing: A comparative perspective*, Londen: Routledge: pp. 126-138.

Savage, S. (2007), *Police Reform. Forces For Change*, Oxford: Oxford University Press.

Scanlon, K. (2006), *Neighbourhood wardens: the activity pattern in one English City*, Ljubljana: ENHR conference.

Schuilenburg, M. (2012) *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*, Den Haag: Boom/LEMMA.

Scott, I. (2011), *Development of Civilian Oversight of the Police in Ontario*, Ontario's Special Investigations Unit.

Security Industry Authority (2010), *Get Licensed, SIA licensing criteria*, Liverpool.

Shearing, C. en Stenning, P. (1983), 'Private security: implications for social control', in: *Social Problems*, 30 (5): pp. 493-506.

Simons, D. (2011), 'De Antwerpse omgang met sociale onrust en spanningen in buurten. Een blik op de bestuurlijke mogelijkheden', in: B. van Stokkom, J. Terpstra, M. Easton (eds.), *Social Disorder, Cahier Politiestudies*, Antwerpen: Maklu Uitgevers, 2011-1: pp. 199-220.

Sleiman, M. en Lippert, R. (2010), 'Downtown ambassadors, police relations and 'clean and safe' security', in: *Policing & Society,* 20 (3): pp. 316-335.

Smeets, S. (2008), 'New uniforms of local governance of security in Belgium', in: L. Cachet, P. Ponsaers e.a., *Governance of Security in the Netherlands and Belgium, Het groene gras*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers: pp. 177-196.

Social Exclusion Unit (1999), *Report of Policy Action Team 6 on Neighbourhood Wardens,* Londen: Cabinet Office.

Social Exclusion Unit (2001), *A New Commitment to Neighbourhood Renewal, National Strategy Action Plan,* Londen: Cabinet Office.

Spelier, R. (2013), 'Schaal in de strijd en strijd om de schaal. Over de ontwikkeling richting een nationale politie in Nederland', in: *Cahier Politiestudies*, 2013, 26, Antwerpen: Maklu Uitgevers (nog te verschijnen).

Steden, R. van (2007), *Privatizing policing: Describing and explaining the growth of private security*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Steden, R. van (2009), 'De pretparksamenleving. Een wereld van veilig vertier', in: H. Boutellier, N. Boonstra en M. Ham (red.), *Omstreden Ruimte. Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*, Amsterdam: Van Gennep: pp. 15-31.

Steden, R. van (ed.)(2011), *Strategieën van lokale veiligheid: een achtergrondstudie en drie reflecties*, Amsterdam: University Press.

Steden, R. van (2012), *Veelvormig en versnipperd: gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein*, Den Haag: SMVP.

Steden, R. van en Bron, E. (2012), *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam: een onderzoek naar hun werk op straat,* Den Haag: Boom-Lemma.

Steden, R. van en Jones, T. (2008), 'Straatcoaches in Slotervaart. Enige kanttekeningen bij het idee van een 'overheid op afstand'', in: *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7 (4): pp. 20-29.

Stenning, P. (2009), 'Governance and Accountability in a Plural Policing Environment – The Story so Far', in: *Policing*, 3 (1): pp. 22-33.

Stenning, P. (2009), 'Powers and Accountability of Private Police', in: *European Journal of Criminal Policy and Research,* 8 (3).

Stokkom, B. van, Terpstra, J., en Gunther Moor, L. (2010), 'De kerntakendiscussie in Nederland. Retoriek en realiteit', in: B. van Stokkom, J. Terpstra en L. Gunther Moor (et al.)(ed.), *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij,* Apeldoorn: Maklu: pp. 25-50.

Stolzlechner, H. en Horvath, T. (2009), 'Sicherheitsverwaltung und Privatwirtschaft', in: *SIAK-Journal. Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeilicher Praxis,* 4: pp. 67-81.

Swaan, A. de (1982), *De mens is de mens een zorg. Opstellen 1971-1981*, Amsterdam: Meulenhof.

Terpstra, J. (2002), *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Zeist: Kerckebosch.

Terpstra, J. (2004), 'Lokale inbedding van de Nederlandse politie: stand van zaken en overzicht', in: F. Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Zeist/Apeldoorn: Kerckebosch/CP&W.

Terpstra, J. (2010a), *Het Veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Terpstra, J. (2010b), *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen van politiewerk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Terpstra, J. (2011), 'Regulering in een hybride veiligheidszorg. Over de bewaking van een publiek goed in een deels geprivatiseerd bestel', in: *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10 (4), Den Haag: Boom Lemma uitgevers: pp. 41-58

Terpstra, J. (2012), 'Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten', in: *Justitiële Verkenningen*, 38 (8), Den Haag: Boom Lemma uitgevers: pp. 35-50.

Terpstra, J. (2013), 'Towards a national police in the Netherlands – backgrounds of a radical police reform -', in: N. Fyfe, J. Terpstra en P. Tops (eds), *Centralizing Forces?*, Den Haag: Boom/Eleven (nog te verschijnen).

Terpstra, J. en Gunther Moor, L. (2012), 'Nationale politie. Kanttekeningen tegen de stroom in.', in: *Nederlands Juristenblad*, 87-7: pp. 451-457.

Terpstra, J. en Havinga, T. (2005), 'Gemeenten, boetes en kleine ergernissen', in: *Justitiële Verkenningen*, 31 (6): pp. 10-22.

Terpstra, J. en Kouwenhoven, R. (2004), *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Zeist: Kerckebosch.

Terpstra, J., Stokkom, B. van en Gunther Moor, L. (2010), 'Inleiding: de opdracht van de politie', in: B. van Stokkom, J. Terpstra, en L. Gunther Moor (red.) *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij*, Apeldoorn/Antwerpen: Maklu: pp. 7-23.

Terpstra, J. en Trommel, W. (2006), *Het Nieuwe Bedrijfsmatig Denken bij de Politie. Een analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*, Den Haag: Elsevier Overheid.

Terpstra, J. en Vijver, K. van der (2005), 'Het Nederlandse politiebestel en de druk tot centralisatie', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, 47 (4): pp. 335-344.

Torre- Eilert, T. van der, Bergsma, H. en Van Duin, M. (2010), *Lokale politiek over politie*, Apeldoorn en Rotterdam: Politie & Wetenschap en LokaleZaken (Politiewetenschap 52).

Verwee, I. (2009), 'Wat doet de politie? Onderzoek naar de dagelijkse politiepraktijk', in: *Cahiers Politiestudies*, 4 (14): pp. 37-67.

Vijver, K. van der (2004), Public safety and the role of the police. Some theoretical considerations, in K. van der Vijver & J. Terpstra (eds.) Urban Safety: problems, governance and strategies, Enschede: IPIT, pp. 37-51.

Vijver, C. van der, Meershoek, A. en Slobbe, D. (2001), *Kerntaken van de politie: een inventarisatie van heersende opvattingen*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Vijver, C. van der en Terpstra, J. (2007), 'Organisatie en sturing van politiewerk', in C. Fijnaut, C. e.a. (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer: pp. 353-380.

Wakefield, A. (2005), 'The Public Surveillance Functions of Private Security', in: *Surveillance & Society*, 2 (4): pp. 529-545.

Wakefield, A. (2006), 'The Security Officer', in: M. Gill (ed.), *The Handbook of Security*, Palgrave: pp. 383-407.

Wenda, G. (2011a), 'Gemeindesicherheitswachen. Partner für Sicherheit in den Gemeinden', in: *Kommunal*, 12: pp. 24-25.

Wenda, G. (2011b), 'Gemeindesicherheitswachen. Partner der Bundespolizei', in: *Öffentliche Sicherheit*, 11-12: pp. 10-14.

Wenda, G. (2013), 'Municipal police in Austria: History, status quo and future', in *Public Safety, Legal and Organizational Functioning of Municipal Police in Europe*, Krakau, (nog te verschijnen).

White, A. (2010), *The Politics of Private Security: Regulation, Reform and Re-legitimation*, Palgrave Macmillan.

White, A., en Smith, M. (2009), *The Security Industry Authority, A Baseline Review*, Sheffield: The University of Sheffield.

Bijlage – Lijst van geïnterviewden

Engeland & Wales

John Chadwick – Home Office**,** Crime & Anti Social Behaviour Reduction Unit.

John DeSousa – Home Office, Special Constables (en andere vrijwilligerstrajecten).

Kate Lloyd – Home Office, Local & Neighbourhood Policing Unit.

Barry Loveday – Reader, Institute of Criminal Justice, University of Portsmouth.

Peter Neyroud – Former Chief Constable Thames Valley; former CEO National Policing Improvement Agency; visiting professor University of Chester.

Betsy Stanko – Deputy head Strategy and Performance, London Metropolitan Police.

Alison Wakefield – Senior lecturer in Security and Risk Management, Institute of Criminal Justice, University of Portsmouth.

Oostenrijk

Michael Danzinger – ChefH City Management Mödling GmbH, Mödling.

Walter Fuchs – Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Instititut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Wenen.

Karl-Heinz Grundböck - Sprecher des Ministeriums, Bundesministerium für Inneres, Wenen.

Rainhard Kriechbaum – Geschäftsführer, Ordnungsdienst der Stad Linz, Linz.

Manfred Sulzer – Chefinspektor, Bezirkspolizeikommando, Mödling.

Gregor Wenda – Stellvertretender Leiter der Abteilung Wahlangelegenheiten, Bundesministerium für Inneres**,** Wenen; stellvertretender Chefredakteur Öffentliche Sicherheit. .

België

Rebecca Boi – Directeur, **Juridische Dienst en Kennisbeheer**, Stad Gent.

Marc Cools – Professor Criminologie, Universiteit van Gent en Vrije Universiteit Brussel.

Kim Geenens – Diensthoofd, Dienst Gemeenschapswachten - Gemeenschapswachten - Vaststellers, Stad Gent.

Tom Meeuws – Bedrijfsdirecteur gemeentebedrijf Samen Leven (is preventieambtenaar), Stad Antwerpen.

Rachel Vanderhaegen – Preventieambtenaar, gemeente Evere (Brussel).

Philip Willekens – Waarnemend directeur-generaal, Algemene Directie Veiligheid & Preventie, Federale Overheid Dienst Binnenlandse Zaken, Brussel.

Canada

Glenn de Caire – Chief of police, Hamilton.

Ted Carroll – President Board Certified in Security Management, Policing & Security Management Services Inc., Mississauga.

Dan Hutt – Directeur Campus Police Services, University of Toronto Campus Community Police Service, Toronto.

George Rigakos – Professor of the Political Economy of Policing, Carleton University, Ottawa.

Brian Robertson – Consultant Security Training Expert, Legal and Regulatory Compliance, David Hyde & Associates, Toronto.

Leo Russomanno – Advocaat, Webber Schroeder Goldstein Abergel, Ottawa.

Samenvatting

Inleiding

Vanaf het begin van de jaren negentig zijn in Nederland toezicht en handhaving niet meer de exclusieve taken van de politie. In toenemende mate zijn er naast de politie andere, nieuwe toezichthouders en handhavers gekomen die hun werk verrichten onder het oog van het publiek. Het gaat daarbij om een complex geheel van beroepsgroepen die werkzaam zijn zowel in het publieke domein (op straat, plein, markt of in een horecagebied), als in semipublieke gebieden die privaat eigendom zijn, maar die vanuit hun functie voor het publiek (vrij) toegankelijk zijn en die door burgers in de regel als publiek (toegankelijk) terrein worden ervaren (zoals grote winkelcentra of bedrijventerreinen).

De complexiteit van dit nieuwe veld van toezicht en handhaving is groot. Niet alleen omdat het om publieke en semipublieke ruimten gaat, maar ook om de inzet van zowel publieke als private functionarissen. Deze kunnen bovendien hun werk doen in opdracht van zowel publieke, als private opdrachtgevers. Per categorie van toezichthouders en handhavers verschillen bovendien de juridische basis op grond waarvan het werk wordt uitgevoerd, de taken, bevoegdheden, maar ook de uitrusting en de uniformen waarmee men het werk verricht.

De groei van nieuwe toezichthouders en handhavers doet zich niet alleen voor in Nederland, maar ook in veel andere landen, zowel binnen als buiten Europa. Vaak wordt gesproken over 'plural policing' of over een 'extended policing family'. Verwacht mag worden dat de ontwikkelingen in verschillende landen deels overeenkomstige, deels verschillende problemen en vraagstukken oproepen. Vanuit het perspectief van Nederland is het relevant te weten hoe deze ontwikkelingen elders zijn gegaan, en ook hoe men in de andere landen antwoorden heeft proberen te vinden op de vragen die zich daarbij voordoen.

Internationaal vergelijkend onderzoek naar de opkomst en groei van nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte is van belang omdat het meer zicht kan bieden op de omstandigheden en factoren die daaraan bijdragen. Door de blik te verbreden naar andere landen, blijken mogelijk oorzaken die in de Nederlandse context bijna natuurlijk leken, misschien niet zo vanzelfsprekend. Mogelijk ook dat andere relevante achtergronden naar voren komen, die in de eigen context over het hoofd werden gezien. Internationaal vergelijkend onderzoek biedt wellicht ook mogelijkheden van ervaringen elders te leren.

Vraagstelling onderzoek

De algemene vraagstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

> Welke toezichthouders en handhavers zijn er in andere landen met taken ten aanzien van sociale veiligheid in de (semi)publieke ruimte, welke positie nemen zij in, welke ervaringen zijn daarmee opgedaan, en wat is daarvan te leren voor de Nederlandse situatie?

Deze vraagstelling valt uiteen in een achttal deelvragen. Deze vragen hebben respectievelijk betrekking op:

- de achtergronden van de aanwezigheid van uiteenlopende toezichthouders en handhavers;
- taken, bevoegdheden, werkdomeinen, eisen en (kwaliteits)voorwaarden;
- belangrijkste knelpunten en problemen die zich voordoen in het werk van de toezichthouders en handhavers;
- rol van de private veiligheidszorg;
- samenwerking met de politie en andere partijen;
- bescherming van burgers tegen misbruik of oneigenlijk gebruik van bevoegdheden;
- discussies over aanwezigheid van de toezichthouders en handhavers in het betreffende land;
- leermomenten.

In de vraagstelling wordt gesproken over toezichthouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte. Dat betekent dat op voorhand enkele categorieën in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten, namelijk lokale handhavers die zich alleen of hoofdzakelijk bezighouden met handhaving van parkeerregels, toezicht/handhaving in het openbaar vervoer, handhaving van milieuvoorschriften en zij die worden ingezet bij grote evenementen. Belangrijkste overweging hierbij is dat in de meeste gevallen bescherming of bevordering van de sociale veiligheid in de publieke ruimte hierbij geen centraal onderdeel vormt van het werk.

Selectie van landen

Verschillende criteria zijn gehanteerd bij de selectie van de vier landen waar dit onderzoek zich op richt. Deze zijn te herleiden tot de onderliggende overweging dat dit onderzoek mede bedoeld is om voor Nederland te kunnen leren van ervaringen in het buitenland. De volgende criteria zijn bij de selectie gebruikt. Ten eerste moet in het betreffende land in voldoende mate gesproken kunnen worden van plural policing. Ten tweede moet de situatie in het betreffende land niet te sterk verschillen van die in Nederland. Ten derde is gestreefd naar diversiteit in de wijze waarop in de te onderzoeken landen de pluralisering van de politiefunctie vorm heeft gekregen. Ten vierde hebben bij de selectie van landen praktische overwegingen een rol gespeeld zoals kennis van de betreffende taal.

Op grond van deze overwegingen is besloten het onderzoek uit te voeren in de volgende vier landen: Engeland & Wales, België, Oostenrijk en Canada. Van de eerste twee landen werd bij de start van het onderzoek verwacht dat zij de meeste raakvlakken zouden hebben met de ontwikkelingen in Nederland. Oostenrijk is gekozen als voorbeeld van een land met een meer continentaal-Europese traditie waarin de overheid in veel opzichten nog haar traditionele positie heeft behouden. In Canada beperkt dit onderzoek zich tot de provincie Ontario. Overweging daarbij zijn zowel de omvang van dit land, als de federale structuur die in Canada een grote diversiteit met zich meebrengt op het terrein van de politie. Beschikbare informatie deed bij de start van het onderzoek vermoeden dat in Ontario relevante ontwikkelingen gaande waren, vooral met betrekking tot de private veiligheidszorg in de (semi)publieke ruimte.

Het onderzoek is per land uitgevoerd in een aantal stappen. Eerst zijn literatuur en documenten verzameld, vervolgens zijn relevante informanten per email benaderd, en tenslotte zijn in elk land sleutelpersonen uitgebreid geïnterviewd. Op grond van die informatie is per land een verslag gemaakt.

In hoofdstuk 2 is een relatief korte beschrijving gegeven van de situatie in Nederland. Dat hoofdstuk is gebaseerd op informatie en kennis die reeds bij de auteurs aanwezig waren. Het hoofdstuk over Nederland volgt een zelfde stramien als de andere landenhoofdstukken. Het hoofdstuk biedt daarmee een referentie voor de daarop volgende hoofdstukken.

Plural policing in vier landen

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 wordt een analyse gegeven van *plural policing* in achtereenvolgens Engeland & Wales, Oostenrijk, België en Canada (Ontario). In grote lijnen volgen deze hoofdstukken telkens een zelfde stramien. Na enige informatie over het land wordt een schets gegeven van het politiebestel. Vervolgens komen eerst de publieke toezichthouders en handhavers aan bod en daarna de private. In aansluiting hierop wordt onder meer ingegaan op de samenwerking met de politie en op mogelijkheden die er zijn voor burgers ter bescherming tegen oneigenlijk gebruik en misbruik van bevoegdheden. Om recht te doen aan de specifieke situatie en kenmerken van elk land wordt overigens in de verschillende hoofdstukken op onderdelen regelmatig afgeweken van dit stramien.

Engeland & Wales
In Engeland & Wales is een complexe taakverdeling binnen *policing and security* ontstaan. De politie wordt meer en meer gezien als slechts een van de organisaties die zich bezig houden met toezicht en controle binnen de publieke ruimte. Opvallend is echter dat de politie door introductie van de Police Community Support Officers (PCSO's) in 2002 het toezichthoudende werk in de openbare ruimte voor het grootste deel binnen de eigen organisatie heeft weten te houden. In de steden bepalen de PCSO's voornamelijk het straatbeeld. Zij vormen verreweg de belangrijkste groep functionarissen met wie het publiek regelmatig contact heeft. In Engeland & Wales is er dus een 'politiële oplossing' gekomen voor de regulering van kleine ergernissen, overlast, antisociaal gedrag en kleine criminaliteit. De bevindingen over het inzetten van *wardens* (niet-politie, geen bevoegdheden) zijn in grote lijnen positief. Veel gemeenten hebben er echter geen geld (meer) voor over of geven de voorkeur aan meer handhavende toezichthouders. Het aantal private beveiligers is de laatste decennia sterk gegroeid. Zij staan klaar om (ook) in de publieke ruimte hun diensten aan te bieden maar vooralsnog lijken weinig openingen te zijn voor een stevige doorgroei, waarschijnlijk ook niet binnen de *Business Improvement Districts*.

Oostenrijk
In Oostenrijk wordt relatief veel nadruk gelegd op legalistische, formele en hiërarchische elementen van toezicht en handhaving. Nog altijd wordt uitgegaan van het monopolie van de staat in de veiligheidszorg. Niettemin is ook in dit land sprake van een terugtrekkende beweging van de politie ten opzichte van lokale thema's en prioriteiten. Mede als antwoord daarop is ook in Oostenrijk naast de politie sprake van publieke toezichthouders (waaronder de gemeentelijke *Ordnungsdiensten*) en van private toezichthouders in de publieke ruimte. Tevens is er sprake van een sterke politisering van politie en veiligheid. Daarbij lopen de meningen sterk uiteen naar het traditionele onderscheid tussen rechts en links. Ondanks de meer legalistische cultuur in Oostenrijk, moet geconcludeerd worden dat er op dit terrein in veel opzichten een veel zwakkere regulering bestaat dan in Nederland. Er bestaat meer onduidelijkheid over de bevoegdheden en taken van *Ordnungsdiensten*. Er is geen specifieke wettelijke basis voor de regulering van private veiligheidszorg. Het gevolg is dat in Oostenrijk private beveiligers bewapend op straat hun werk kunnen doen.

België
De pluralisering van de politiefunctie heeft ook in België plaatsgevonden. In de jaren negentig werden allerlei soorten toezichthouders in het Belgische straatbeeld zichtbaar. Deze ontwikkeling werd door een aantal factoren gevoed waaronder de ontevredenheid van burgers over de gebrekkige aanpak van overlast en kleine criminaliteit en een toenemende druk op vooral sociaaldemocratische stads- en gemeentebestuurders om hun daadkracht te tonen. Omdat de overlast en kleine criminaliteit door het parket en het terugtrekken van de politie nauwelijks werden aangepakt, werd de Wet op de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS) ingevoerd om gemeenten de mogelijkheid te bieden deze problematiek aan te pakken. Dit systeem kan sinds 2007 door gemeenten effectief worden ingezet omdat er daarmee naast gemeenschapswachten ook gemeenschapswachten-vaststellers zijn die een nadrukkelijk handhavende bevoegdheid hebben. Opvallend is de tegenstelling tussen Vlaanderen en Wallonië/Brussel. Waar in Wallonië en Brussel vrijwel geen gemeenschapswachten-vaststellers zijn, worden deze in Vlaanderen veel ingezet. Tot slot, private beveiligers spelen in België nauwelijks een rol in de publieke ruimte.

Canada - Ontario
In Canada is een grote hoeveelheid organisaties en beroepsgroepen verantwoordelijk voor toezichthoudend werk in de publieke ruimte. Soms worden private beveiligers door de publieke politie gecontracteerd en soms handelen zij klachten af die voorheen het exclusieve domein waren van de publieke politie. Soms huren bedrijven publieke politiebeambten in om toezicht te houden in grote *shopping malls*. Vaak kunnen overheidsbelangen en private belangen moeilijk worden ontward, zoals het geval is met surveillance in *Business Improvement Areas*. Bij gevolg kunnen aan

private en publieke toezichthouders ook moeilijk aparte vormen van verantwoordelijkheid worden toegeschreven. Wordt strikt gekeken naar *policing* in het 'middengebied' van handhaving van overlast en lichte misdrijven dan kan worden geconstateerd dat beveiligingsbedrijven dat domein grotendeels hebben bezet. Die bedrijven verrichten ook handhavende taken en beschikken daarbij over (voor Nederlandse begrippen) verregaande (gewelds)bevoegdheden. Illustratief is dat het beveiligingsbedrijf Intelligarde International zichzelf expliciet presenteert als 'The law enforcement company'. Het aantal *special constables* en *by-law officers* dat op straat surveilleert, is vermoedelijk behoorlijk klein, alhoewel dat aantal toeneemt omdat zij goedkoper zijn dan de reguliere politiebeambten.

Vergelijkende analyse

De verslaglegging van ontwikkelingen binnen de vier landen geeft een complex beeld. De verschillen tussen de landen zijn buitengewoon groot. Ook binnen de onderzochte landen doet zich een aanzienlijke diversiteit voor. In veel van de landen is sprake van meerdere categorieën van nieuwe toezichthouders en/of handhavers, waarbij zich per categorie belangrijke verschillen voordoen in elk van de hiervoor genoemde elementen.
In het slothoofdstuk is ondanks deze complexiteit een vergelijkende analyse gepresenteerd over de onderzochte landen heen. In eerste instantie richt de aandacht zich op de vraag in hoeverre in de onderzochte landen, ondanks de grote diversiteit en contextuele gebondenheid, toch sprake is van min of meer gemeenschappelijke patronen. Vervolgens is nagegaan wat de belangrijkste verschillen zijn in *plural policing* in de onderzochte landen.

Overeenkomsten
In elk van de onderzochte landen is een proces zichtbaar dat uit vier elementen bestaat. Ten eerste, dit proces komt op gang omdat de (reguliere) politie niet (meer) of onvoldoende tegemoet komt aan de verwachting dat zij zichtbaar aanwezig is op straat, daar toezicht houdt en handhavend optreedt ten aanzien van wat wel wordt omschreven als de 'kleine norm' in de publieke ruimte. Het tweede element in dit proces is dat de negatieve gevolgen van deze ontwikkeling vooral op lokaal niveau worden ervaren. Burgers (waaronder winkeliers en ondernemers) en lokale bestuurders ervaren dat er een gat valt in het (geüniformeerde) toezicht op straat. Ten derde, op lokaal niveau worden vervolgens meestal oplossingen gerealiseerd die buiten het normale politiewerk liggen of (in de meeste gevallen) zelfs buiten de reguliere politieorganisatie. Het gaat niet om versterking of uitbreiding van de 'gewone' politie, maar om de opkomst van andere en nieuwe geüniformeerde beroepsgroepen. Het vierde element in dit in al deze landen optredende proces is dat op deze wijze een pluriform *policing* complex is ontstaan. Dat betekent dat (1) de gedachte van één (type) organisatie die namens de overheid het monopolie heeft op politiewerk (*policing)* is losgelaten en dat (2) toezicht en handhaving in sterke mate lokaal worden vorm gegeven.
Van belang is dat aan het huidige pluriforme patroon van toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte in de meeste gevallen geen vooraf opgesteld beleidsplan van de centrale overheden ten grondslag ligt. Wellicht dat Engeland & Wales hier een uitzondering zijn. De PCSO's zijn deels wel ingevoerd op basis van beleid van de Engelse centrale overheid.
De overeenkomstige opkomst van nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte in de verschillende landen lijkt vooral een gevolg te zijn van parallelle maatschappelijke omstandigheden. Deze wegen zo zwaar dat zij tot vergelijkbare antwoorden en strategieën leiden, ook al verschillen de specifieke context waarbinnen dat gebeurt en de concrete '*drivers*' per land aanzienlijk. Bij die parallelle omstandigheden lijken vooral de volgende factoren van belang. Vanaf begin jaren negentig komen in alle onderzochte landen onveiligheid en criminaliteit sterk op als erkende sociale problemen. Veiligheid komt hoog op de politieke agenda te staan, ook als de objectieve onveiligheid relatief gezien geen groot probleem is (zoals in Oostenrijk). Veiligheid behoudt in de meeste landen zijn grote urgentie en politieke prioriteit, ook als de objectieve veiligheid (sterk) verbetert (zoals in Engeland & Wales en Nederland gebeurt sinds het begin van de 21^{e} eeuw) of als andere problemen onder invloed van de economische crisis na 2008 aan urgentie

winnen. Als antwoord hierop wordt sterk belang gehecht aan versterking van toezicht en handhaving.

Verschillen
Gelet op de genoemde complexiteit beperkt de analyse zich tot vijf belangrijke verschilpunten. Ten eerste, tussen de onderzochte landen bestaan verschillen in de mate waarin het nieuwe toezicht en de handhaving zijn geprivatiseerd. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in twee dimensies, namelijk de privatisering van de uitvoering en die van de opdrachtverlening. Met betrekking tot de privatisering van de uitvoering neemt België een afwijkende positie in. In tegenstelling tot de andere vier landen is hier in het geheel geen sprake van privaat toezicht en handhaving in de publieke ruimte. In Canada gaat van alle onderzochte landen de privatisering van toezicht en handhaving in de publieke ruimte het verst. Hier is niet alleen een omvangrijke private veiligheidssector in de publieke en semipublieke ruimte werkzaam, maar is ook sprake van privatisering van publiek politiewerk door middel van uitbestedingscontracten. Ook in de mate waarin het opdrachtgeverschap is geprivatiseerd doen zich verschillen voor. Opnieuw, in België worden toezicht en handhaving in de publieke ruimte niet uitgevoerd in opdracht van private partijen. Canada staat daar tegenover en gaat daarin opnieuw het verst: hier kunnen werknemers van de publieke politie werkzaamheden verrichten in opdracht van private partijen.
Ten tweede verschillen de onderzochte landen naar de mate waarin het werk van de nieuwe toezichthouders en handhavers berust op een specifiek en duidelijk formeel (wettelijk) kader of kaders. In België is het duidelijkst sprake van een dergelijk raamwerk. Hier werken de gemeenschapswachten binnen het kader van de Wet op de Gemeenschapswachten. In geval dat zij ook een vaststellingsbevoegdheid hebben, vormt de GAS-wet het wettelijk kader daarvan. Oostenrijk en Canada bevinden zich op het andere uiterste. Weliswaar berust in Oostenrijk de plicht tot handhaving van lokale verordeningen bij de gemeente, maar daaraan kunnen geen bijzondere bevoegdheden worden ontleend voor lokale handhavers.
Ten derde verschillen de onderzochte landen naar de mate waarin er een scheiding is tussen enerzijds de nieuwe toezichthouders en handhavers, en anderzijds de politie. De uitersten vormen hier Oostenrijk en Engeland & Wales. In Oostenrijk bestaat een vrij strikte scheiding tussen het werk en de verantwoordelijkheden van de politie en die van de gemeente (waaronder de *Ordnungsdiensten*, *Stadtwachen* en private toezichthouders in de publieke ruimte vallen). Aan de andere kant is er de situatie in Engeland & Wales. Hier is een grote mate van integratie van de nieuwe toezichthouders binnen de politie doordat de *police community support officers* deel uitmaken van de reguliere politieorganisatie.
Ten vierde bestaan er ook in de bevoegdheden van de nieuwe toezichthouders en handhavers opmerkelijke verschillen. Het gaat hier echter niet alleen om verschillen tussen de landen. Ook binnen de afzonderlijke landen lopen de bevoegdheden soms sterk uiteen tussen de verschillende categorieën nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte. Soms ontbreken sanctionerende bevoegdheden geheel, in andere gevallen zijn deze voor specifieke inbreuken aanwezig. Ook de mate waarin de nieuwe toezichthouders en handhavers bij hun werk de beschikking hebben over geweldsmiddelen en/of -bevoegdheden, loopt sterk uiteen, ook binnen de afzonderlijke landen.
Tenslotte, ook de mate waarin kwaliteitseisen worden gesteld aan de nieuwe toezichthouders en handhavers loopt uiteen. In Oostenrijk is hier nauwelijks sprake van. De inrichting van de *Ordnungsdienst* wordt als de eigen verantwoordelijkheid gezien van de lokale overheid. In Canada ontbreekt adequate regelgeving ten aanzien van *special constables* en *by-law officers*. Anderzijds zijn er landen met relatief uitgebreide eisen waaraan de publieke toezichthouders en handhavers moeten voldoen. Engeland & Wales, België en Nederland zijn daarvan voorbeelden. Opvallend is dat aan de kwaliteit (opleiding en selectiecriteria) voor de private beveiligers die in de publieke ruimte werken doorgaans lagere eisen worden gesteld.

Typen toezichthouders en handhavers
Mede op basis van de geschetste overeenkomsten en verschillen zijn zes typen van nieuwe toezichthouders en handhavers onderscheiden. De typen verschillen onderling naar de mate waarin sprake is van een scheiding tussen opdrachtgever en uitvoering en naar het publieke of private karakter van beide functies. De typologie laat zien dat de diversiteit in toezicht en handhaving in de meeste landen vrij groot is. De uitzondering hierop is België. Dit hangt vooral samen met het feit dat in dat land de private veiligheidszorg geen rol van betekenis speelt in het publieke domein. Bovendien is in alle onderzochte landen (met uitzondering van België) de privatisering van toezicht en handhaving in het (semi)publieke domein herkenbaar. Vooral in de twee Angelsaksische landen is de rol van private partijen (zowel in de functie van opdrachtgever, als van uitvoerder) belangrijk geworden. Nederland en Oostenrijk nemen met betrekking tot dat punt bij de hier onderzochte landen een middenpositie in.

Veiligheid als publiek goed

Tenslotte zijn de opkomst en het functioneren van de nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte geplaatst tegen de achtergrond van veiligheidszorg als publiek goed. Daartoe zijn vier modellen gepresenteerd die van belang zijn met het oog op toekomstige discussies.
De discussie over veiligheidszorg als publiek goed bevat vele normatieve aspecten. Die aspecten hangen onder meer samen met het feit dat toezicht en handhaving in de publieke ruimte raken aan centrale maatschappelijke waarden. Deze gaan veel verder dan de in dit verband vaak genoemde bedrijfsmatige thema's van stroomlijning, kostenbeheersing, effectiviteit en efficiëntie. Deze maatschappelijke waarden betreffen onder meer de bescherming van burgers, waarborgen van burgers tegen gebruik van niet-gelegitimeerde dwang en geweld, en met rechtvaardigheid.
Onderscheid kan worden gemaakt tussen een viertal modellen die verschillende richtingen aangeven waarop dit terrein zich kan ontwikkelen. De vier zijn: (1) integratie toezichthouders/handhavers in de politie, (2) politie als regisseur, (3) gemeente als centrale partij en (4) grotere marktwerking. Deze modellen gaan vooral in op de verhouding tussen publiek en privaat en de wijze waarop coördinatie en regulering gestalte kunnen krijgen, niet alleen met betrekking tot *managerial issues*, maar ook met betrekking tot (rechts)waarborgen en (waarde)grondslagen waaraan toezicht en handhaving moeten voldoen. Bij de formulering van deze vier modellen is gebruik gemaakt van de ervaringen die in de onderzochte landen zijn opgedaan met de nieuwe vormen van toezicht en handhaving in de (semi)publieke ruimte.
Met het onderscheid tussen deze vier modellen of scenario's zijn zeer uiteenlopende richtingen te onderscheiden waarin het nieuwe toezicht en de handhaving in de publieke ruimte zich zou kunnen ontwikkelen. De ontwikkelingen tot nu toe zijn onvoldoende gebaseerd geweest op een heldere visie over de toekomst van toezicht en handhaving in de publieke ruimte en hoe daarbij de veiligheidszorg als publiek goed het beste kan worden bevorderd. Andersoortige overwegingen die vaak vooral op de korte termijn betrekking hebben, lijken in de onderzochte landen vaak doorslaggevend te zijn geweest. Gevolg is dat (overigens in het ene land meer dan in het andere) de ene keer uit het ene model, de andere keer uit een ander model wordt geplukt. Het ware wenselijk als een publiek debat op gang zou komen over de toekomst van toezicht en handhaving en hoe het beste kan worden voldaan aan de genoemde eisen.

De vier modellen kunnen worden opgevat als mogelijke scenario's die de gedachtevorming en het debat over de toekomstige ontwikkelingen op dit terrein kunnen ondersteunen en mogelijk structureren. Verdere uitwerking en onderbouwing van elk van deze modellen is daarbij wenselijk. De afwegingen tussen de verschillende mogelijke ontwikkelingsrichtingen kunnen worden geconcentreerd rondom enkele kernvragen. In de slotparagraaf zijn zeven van dergelijke kernvragen verwoord.

Summary

Introduction

Since the early 1990s in the Netherlands, surveillance and enforcement are no longer the exclusive tasks of the police alone. In addition to the regular public police there are now all kinds of (non-police) guards, patrollers, wardens and officers working in the public space, under the eyes of the general audience. In a period of only two decades a complex of providers for the guarding, surveillance and enforcement tasks has arisen, both in the public domain (on the streets, the market or in the parks), and in areas that are privately owned, but that many citizens perceive as public and free accessible (so-mentioned semi public space), like large malls, entertainment areas or business parks.

This new field is even more complex, because it is not only about public and semi public space, but also about the use of both public and private workers and officers. They can provide their services contracted by both public and private auspices. In addition, there are also important differences in the legal basis of these new workers and officers, their specific tasks, (formal) powers, equipment and uniform, among others.

The growth of new wardens and enforcement officers cannot only be observed in the Netherlands, but also in many other countries, both within and outside Europe. It is often described as 'plural policing' or as an 'extended policing family'. It might be assumed that in different countries these processes of a pluralisation of policing cause partly similar, partly different problems and issues. From the perspective of the Netherlands, it might be relevant to know how these developments have been going elsewhere, and in other countries different answers were found that have been raised by this plural policing process.

International comparative studies on the pluralisation of policing are important because they may shed a new light on factors and circumstances that may contribute to this process. By studying other countries, causes that in the Dutch context may seem almost natural, might not seem so obvious. Such a study might yield information about background factors that may easily be overlooked in the Netherlands' context. International comparative research may be relevant to learn from experiences elsewhere.

Research question

The general question of this study is:

> Which non-police providers of policing are present in other countries with tasks concerning public safety in the (semi)public space, what is their position, what are experiences there, and what may be lessons to be learned for the Netherlands' situation?

This general question consists of eight sub-questions. These questions concern the following issues:

- the background factors contributing to of the rise of non-police providers of surveillance and enforcement in public space;
- tasks, responsibilities, work areas, and (quality) requirements;
- problems that may arise in the work of these wardens and enforcement officers;
- the role of private security;
- cooperation with the police and other parties;
- protection of citizens against abuse of powers;
- public debate about the role of these wardens and enforcement officers;
- lessons to be learned.

These questions refer to surveillance officers (also called wardens or guards) and enforcement officers in the (semi) public space. This means that in this study some categories of officers are not included, such as traffic wardens, guards in public transport, officers that have the task of control on

environmental regulations and those who are deployed at large-scale events like music festivals. These professional groups are not included in this study because public safety (crime and social disorder) are not among their focal concerns.

Selection of the countries

Several criteria were used to select the four countries for this study. First, each of these countries to be studied should have a minimum level of plural policing. Secondly, the situation of plural policing in the country should not differ too much from that in the Netherlands. Thirdly, there was looked for some diversity in plural policing. Finally, practical considerations were also important in the selection of the countries, like travel distance and the skills to read and speak the language of the countries concerned.

Following these standards, four countries were included in this study: England & Wales, Belgium Austria en Canada. It was assumed that the two countries mentioned first would to a certain degree resemble the situation in the Netherlands. Austria was chosen as an example of a continental European country where the state still has much of its strong traditional position. Given the federal structure of Canada and the important differences in police structure between the provinces there, in this country the study concentrated at the province of Ontario. At the beginning of our study there was some information that showed that Ontario might be an interesting case, mainly because of the strong private component in plural policing.

The study was conducted in a number of steps for each country. First, literature and documents were collected, then relevant persons were contacted by email, and finally in each country a number of key persons were interviewed extensively. On the basis of the information gathered in this way, for each country a report made up.

In chapter 2, a relatively brief description of the situation in the Netherlands is given. This chapter is based on information and knowledge that already was present with the authors. The chapter on the Netherlands follows the same pattern as the chapters on the other countries. This chapter is providing a frame of reference for the analysis provided in the subsequent country chapters.

Plural policing in four countries

In Chapters 3 to 6 an analysis is given of plural policing in successively England & Wales, Austria, Belgium and Canada (Ontario). Each of these chapters has a comparable structure. After some general information about the country, the main outlines are sketched of the police system. Next, the position of the public wardens and enforcement officers working in (semi)public space are described, followed by an analysis of the private officers. Finally, the cooperation with the police, legal means to protect citizens' rights against abuse of powers by these non-police providers of policing are discussed. Although each chapter has a comparable structure, the specific situation in each of the countries requires to pay attention to specific situations and problems.

England & Wales

In England and Wales a complex division of labour in policing and security arose. The police are increasingly seen as only one of the agencies that are involved in the surveillance and enforcement in the public space. Rather specific for England & Wales is the position of the Police Community Support Officers (PCSO's) who were introduced in 2002. They are employed in the police force, although not police officers with full police powers. In this country the PCSO's are the most important category of officials with whom the general public has a regular contact today. Thus, in England & Wales the PCSO's provide a 'police solution' for the control of nuisance, anti-social behaviour, social disorder and petty crime. Next there are also wardens (non-police, no specific powers). Citizens have generally a positive view on their work. However, many municipal

governments do not want to spend much money on these wardens and would prefer more enforcement officers. In recent decades in England & Wales the numbers of private security guards have grown dramatically. The private security companies are ready to provide their services also in the public space, but as yet it is unclear if this really will result in a (new) strong economic growth of this sector.

Austria
In Austria relatively much emphasis is placed on legalistic, formal and hierarchical elements of supervision and enforcement. The monopoly of the state in the safety care is still assumed. Nevertheless, also in this country there is a withdrawing movement of the police in relation to local issues and priorities. Also as answer to that, in Austria there are, in addition to the police, public wardens (including the municipal Services of Public Order, in German: *Ordnungsdienst*) and private security guards in the public space. Also there is a strong politicization of police and security. The political differences on the subject police and safety are very large in Austria. In addition, opinions differ widely from the traditional distinction between right and left. Despite the more legalistic culture in Austria, it must be concluded that in this area in many ways a much weaker regulation exists than in the Netherlands. There is more ambiguity about the powers and tasks of the Services of Public Order. There is no specific legal basis for the regulation of private security. The result is that in Austria private security guards can be armed during their work on the street.

Belgium
The pluralisation of the police function has also taken place in Belgium. In the years 1990s all kinds of surveillance officers appeared in the Belgian streets. A number of factors has contributed to this. Many citizens were dissatisfied about the way that the police and the government reacted to problems of disorder and crime. An increasing political pressure felt by mainly the social democratic city and municipal politicians to demonstrate their decisiveness. Because the police and the public prosecution agency often neglected the issues of social disorder and petty crime, the MAS-Act (Act Municipal Administrative Sanctions) was introduced to give the municipal government more means to manage these problems themselves. Since 2007 this system can be used effectively by municipal governments, because since that moment in addition to community guards (in Dutch: *gemeenschapswachten*), also community guard-recorders (in Dutch: *gemeenschapswachten-vaststellers*) have been introduced. The latter category has formal powers to notify an infringement, which can result in an administrative fine. Still there are striking differences in the implementation of the MAS-Act and the use of these municipal enforcement officers, especially between Flanders and Wallonia/Brussels. In the latter regions there are almost no enforcement officers, whereas in Flanders they have acquired a generally accepted and strong position. Finally, in Belgium private security guards are almost absent in the surveillance and enforcement in the public space.

Canada - Ontario
In Canada, a large number of organizations and professional groups are responsible for the surveillance in the public space. In some cases private security guards are contracted by the public police and sometimes they deal with problems that were previously defined as belonging to the exclusive domain of the public police. In some cases private companies may hire public police officers for surveillance tasks in for example large shopping malls. The result is that in Canada it may often be difficult to disentangle the meaning of public and private in policing, as for example is the case with surveillance in Business Improvement Areas. As a result, it may be difficult to ascribe the separate forms of responsibility to private and public surveillance officers. The position taken by public wardens and enforcement officers in the other countries is in Canada largely taken by the private security sector. These private companies also carry out enforcement tasks and have (for Dutch standards) extensive (violent) powers. Illustrative is that the security firm Intelligarde International explicitly presents itself as 'The law enforcement company'. The number of special constables and by-law officers that carry out surveillance tasks in public, is probably quite small,

although that their numbers are increasing because they are cheaper than the regular police officers.

Comparative analysis

The developments on plural policing in these four countries are rather complex and prove to be highly diverse. There are large differences between these countries. Even within each of these countries a considerable diversity may occur. In many of the countries multiple categories of wardens, guards, surveillance workers, community supervisors and enforcement officers may be found.
In the final chapter of this study a comparative analysis is presented of the countries studied. First, the analysis focuses on more or less similar patterns in the countries studied. Secondly, what are the main differences in plural policing between these countries?

Similarities

In each of the countries a more or less similar process could be found, that mainly consists of four elements. First, this process is starting at the moment that the (regular) police are not or not sufficiently able to meet the expectation of a visibly presence in public space, of a surveillance and effective enforcement concerning social disorder and petty crime in public space. Secondly, the negative consequences of this 'surveillance and enforcement deficit' are mainly experienced at the local level. Citizens (including shopkeepers and businessmen) and local administrators feel that there is a gap in the (uniformed) surveillance in public space. Thirdly, at the local level it is tried to create solutions for these problems; these solutions are normally found outside regular police work or (in most cases) even outside the regular police organization. The solution is not to strengthen the regular police, but to create new and uniformed non-police professions. The fourth element found in all these countries is that in this way a plural policing complex arose. This means that (1) the idea of one (type of) organization with a monopoly on policing on behalf of the government has been abandoned and that (2) surveillance and enforcement are to a large degree organized and implemented at the local level.
In most cases the rise of this plural policing is not the result of some intentional and pre-established policy plan. Perhaps England & Wales are to a certain degree an exception here. The PCSO's were partly introduced based on a policy of the British national government.
The rise of these new local surveillance workers and enforcement officers in the public space in various countries is primarily the result of some common social circumstances that can be found in each of these countries. These circumstances are so important that they result in similar answers and strategies, even though the specific context and the concrete 'drivers' differ for each country considerably. Some of the following factors can be found in each of these countries. Since the early 1990s in all these countries public safety and crime have been recognized as serious social problems. Public safety has had a high political priority, even if in an objective sense public safety is relatively not such a big problem (as in Austria). In most countries, public safety keeps its political importance and urgency, even when public safety is considerably improving (as is the case since the early 21st century in both England & Wales and the Netherlands) or other problems become more prominent (such as the economic crisis since 2008). The strategy followed in each of these countries is that local surveillance and enforcement tasks in public space have been increasing for the past two decades.

Differences

Important differences may be found between these countries. Five of them are especially relevant here. Firstly, the countries differ in the extent to which the new surveillance and enforcement tasks are privatized. A distinction may be made in two dimensions, namely the privatization of the providers and the privatization of the auspices. With regard to the privatization in this domain, Belgium differs considerably. Unlike the other four countries, in Belgium private surveillance and enforcement in the public space are lacking. In Canada, the privatization of surveillance and enforcement in the public space is most advanced. Here, not only a large private security sector in

the public and semi-public space operates, but there is also a privatization of public policing by means of outsourcing police officers.
Secondly, the countries differ in the extent to which the work of the surveillance and enforcement officers is based on a specific and clear formal (legal) framework. In Belgium, such a framework is the most clear. Here the community guards work within the framework of the Act Community Guards. In the case they have a notifying power, the MAS-Act (Municipal Administrative Sanctions) provides the legal framework. Austria and Canada are at the other extreme. Although in Austria the formal obligation of enforcing local regulations rests completely with the municipal government, no special powers for local enforcement officers can be derived from this legal arrangement.
Thirdly, the countries differ in the extent to which there is a strict division between on the one hand the non-police policing officers and in the other hand the regular police. On the one side we find Austria and England & Wales. Austria has a rather strict separation between the work and responsibilities of the police and those of the municipal government (including the Services of Public Order, Services of City Guards and private security guards in public space). At the other hand, in England & Wales there is a relatively high degree of integration of the Police Community Support Officers in the regular police.
Fourthly, there are notable differences in the powers of the new surveillance and enforcement officers. This is not only about differences between countries. Also within each of the separate countries, the formal powers may differ considerably between the several categories of new surveillance and enforcement officers in the public space. In some cases enforcement powers are missing completely, in other cases they are available for only specific infringements. The extent to which the non-police enforcement officers are entitled to use means of violence varies strongly, even within individual countries.
Finally, there are also important differences in the extent to which there are formal quality requirements of the new non-police policing officers. In Austria there are hardly any quality requirements. The design of the Service of Public Order is seen as the responsibility of the local authorities. In Canada adequate a regulation of special constables and by-law officers is missing. On the other hand, there are countries with relatively extensive requirements that these surveillance and enforcement officers should meet. England & Wales, Belgium and the Netherlands are examples. It is striking that often relatively lower demands are made on the quality (training and selection) of the private security guards that work in (semi) public space.

Types of supervisors and enforcement officers
Based on these similarities and differences outlined before, six types of non-police surveillance and enforcement officers in public space can be distinguished. The types differ in the extent to which there is a separation between providers and auspices, and to which each of these elements are public or private. This typology shows that in most countries the diversity in the surveillance supervision and enforcement officers in public space is large. The exception is Belgium. This is mainly due to the fact that in this country the private security plays no significant role in the public domain. Moreover, in all countries (except for Belgium) privatization of surveillance and enforcement tasks in the (semi) public domain can be found. Especially in the two Anglo-Saxon countries, the role of private parties (both in the function of auspices, as provider) has become very important. The Netherlands and Austria take a middle position with regard to this issue.

Security as a public good

Finally, the rise and implementation of the surveillance and enforcement tasks in the public space are analyzed given the notion of security as a public good. Four models are presented that may be relevant in future debate.
The debate about security as a public good has strong normative elements. These are related to the fact that surveillance and enforcement in public space are strongly related to central social values. These are far more important than the often mentioned managerial themes of streamlining,

economy, efficiency and effectiveness. These social values include the protection of citizens against non-legitimate use of coercion and violence, and values like equality of rights and justice.
Four models are used that may present indications for several potential future directions. The four are: (1) integration of the non-police policing officers within the police (2) police as the central coordinator also of these non-police officers, (3) municipal governments as the central actor and coordinator and (4) the development of more market systems and mechanisms also in the surveillance and enforcement tasks. These four models point to different relations between the public and the private. They also refer to different forms of coordination and regulation, not only with respect to managerial issues, but also with regard the protection of citizens' rights and other principles that surveillance and enforcement tasks in public space should meet.
These four models or scenarios refer to different potential future directions in this domain. Until now the developments in surveillance and enforcement were often not clearly based upon a vision on the future developments in this field and on a view of how security can meet the standards of a public good. Short-term considerations were often decisive in the developments on this policy domain over the past two decades. A public debate is needed about the future of surveillance and enforcement tasks and how these should their standards.
The four models can be considered as scenarios that may give support and structure of a debate about future developments. This debate may concentrate on a couple of key questions. In the final section of the book seven of these key questions are presented.